

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**Município e Segurança Pública no
Brasil pós Constituição de 1988: o
caso de Vitória-ES**

VITÓRIA
Março / 2013

ALBENIZ DE SOUZA JUNIOR

Município e Segurança Pública no Brasil pós Constituição de 1988: o caso de Vitória-ES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais com concentração em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Marta Zorzal e Silva

VITÓRIA
Março / 2013

“A vida é transbordante do novo. Mas é necessário esvaziar
o velho para dar espaço à entrada do novo”.
Eillen Caddy

ALBENIZ DE SOUZA JUNIOR

Município e Segurança Pública no Brasil pós Constituição de 1988: o caso de Vitória-ES

Dissertação de Mestrado submetido à Banca Examinadora do Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para a obtenção de Grau de Mestre.

Vitória-ES, 27 de Março de 2013

COMISSÃO EXAMINADORA

Profª. Drª. Marta Zorzal e Silva

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PGCS
Universidade Federal do Espírito Santo
(Orientadora)

Profª. Drª. Rossana Ferreira da Silva Mattos

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais - PPGCSO
Centro Universitário de Vila Velha - UVV

Profº. Drº. Paulo Magalhães Araújo

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PGCS
Universidade Federal do Espírito Santo

LISTA DE SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
ANC	Assembléia Nacional Constituinte
CF	Constituição Federal
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviços
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
MJ	Ministério da Justiça
MS	Ministério da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PIAPS	Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas sociais de Prevenção à Violência
PM	Polícia Militar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RDPM	Regimento Disciplinar da Polícia Militar
RMGV	Região Metropolitana da Grande Vitória
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLANSEG	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
SUS	Sistema Único de Saúde

LISTA DE TABELAS

	Nº.	TÍTULO	PG.
TABELA	1	Arrecadação Própria e Receita Disponível – União, Estados e Municípios (%)	37
TABELA	2	Participação da Grande Vitória na evolução populacional do Espírito Santo: 1940– 2000	53
TABELA	3	Coeficiente de homicídios por 100 mil habitantes: Taxa Nacional, 1985-2000.	55
TABELA	4	Evolução das Taxas de Homicídio na População Total Segundo Área Geográfica: Brasil, 1998/2008.	55
TABELA	5	Resultado da execução do programa de erradicação dos cafezais.	84
TABELA	6	Dinâmica Populacional do Espírito Santo População Rural e Urbana (%)	90
TABELA	7	Participação da Grande Vitória na evolução populacional do Espírito Santo: 1940-2000	91
TABELA	8	Taxa de homicídios por mil habitantes das Regiões Metropolitanas Brasileiras – 1980 – 2002	99
TABELA	9	Vitória (ES): Dados do PIB per capita Municipal - Período: 1999 a 2009	111
TABELA	10	Prefeitura de Vitória: Orçamento Municipal Recursos aplicados em Segurança Pública – Período 2001 a 2004	131
TABELA	11	Prefeitura de Vitória: Orçamento Municipal Recursos aplicados em Segurança Pública – Período 2004 a 2011	142
TABELA	12	Taxas de Homicídio (em 100 mil) na População Total, por Região Metropolitana. Brasil: 1998/2008	143
TABELA	13	Capitais ordenadas por Taxas de Homicídio (em 100 mil) 2000/2010	146
TABELA	14	População: Vitória e RMV e Espírito Santo. Anos de 1960 e	158

SUMÁRIO

	Lista de Siglas	5
	Lista de Tabelas	6
	Resumo	9
	Abstract	10
	INTRODUÇÃO	12
	1 Delimitando o objeto de estudo	17
	1.1 Objetivos Gerais e Específicos	19
	2 Metodologia	20
CAPÍTULO 1	FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO: OS NOVOS DESAFIOS DO MUNICÍPIO PÓS-1988	24
	1.1 O Federalismo	25
	1.2 A descentralização na agenda política dos governos	30
	1.3 O novo federalismo brasileiro pós-1988	33
	1.4 Os Municípios no Federalismo Brasileiro	39
CAPÍTULO 2	VIOLÊNCIA URBANA, SEGURANÇA PÚBLICA E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	46
	2.1 As cidades e o poder público local no contexto das “ <i>cidades globais</i> ”	47
	2.2 As Estratégias dos Municípios frente à Violência Urbana Contemporânea	55
	2.2.1 A violência contemporânea como fenômeno <i>multicausal</i> e <i>intersectorial</i>	56
	2.2.2 A Política de Segurança Pública após a Constituição de 1988	61
	2.2.3 As estratégias dos Municípios frente à Violência Urbana	64
	2.2.4 O Governo Federal e os Municípios na Segurança Pública	70
CAPITULO 3	VIOLÊNCIA E SEGURANÇA PÚBLICA: VITÓRIA-ES NO LIMIAR DO SÉCULO 21	82
	3.1 A Transição Econômica no Estado do Espírito Santo no Século XX e seus efeitos na conformação urbana da Grande Vitória	83
	3.2 A crise de governo dos anos 90 no ES e a crise no Sistema de Segurança Pública	100
CAPITULO 4	A SEGURANÇA PÚBLICA NA AGENDA DA PREFEITURA DE VITÓRIA-ES	109
	4.1 A entrada da Segurança na Agenda de Políticas Públicas do Município 1996-2004	110
	4.1.1 Breve contextualização da cidade de Vitória	110
	4.1.2 A gestão de Paulo Hartung na PMV e a Segurança: 1993-1996	112
	4.2 A Gestão Luiz Paulo Vellozo Lucas (1997-2002) e a Segurança	114

	Pública: o Processo Decisório e os seus Constrangimentos	
4.3	Nova conjuntura política: relações federativas cooperativas (2003-2004)	121
4.3.1	Das competências da Guarda Civil Municipal	125
4.3.2	As expectativas em relação à efetivação e ao funcionamento da GCMV	126
4.4	A Gestão Coser (2005-2011) e a Segurança Pública: consolidação dos espaços institucionais	128
4.4.1	A Segurança Pública na perspectiva do Governo João Coser	135
4.4.2	Segundo Mandato (2008/2012): Aperfeiçoamentos no desenho institucional da Segurança Pública da PMV	143
4.4.3	As ações do Governo Federal no período Coser: avanços e limites nos processos de descentralização induzida	147
	Considerações Finais	154
	REFERÊNCIAS	166
	ANEXO	172
01	Roteiro Preliminar de Entrevista	172
02	Organogramas	173
03	Orçamentos	178

RESUMO

O objetivo desta dissertação foi buscar respostas para questões relativas às relações entre poder público municipal, política de segurança pública e relações intergovernamentais no contexto contemporâneo do federalismo brasileiro. Nosso objeto foi às políticas de segurança desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Vitória, no período 1997-2011. No âmbito político o marco legal a partir da CF-88 possibilitou maior atuação dos Municípios na execução das políticas sociais. Este contexto possibilitou a emergência do poder local, como um novo protagonista na formulação de uma agenda na prevenção e controle da violência e criminalidade no âmbito municipal. Porém, em tempos de mudanças políticas, as resistências sempre comparecem criando obstáculos e dificuldades. Apoiando as resistências colocadas estava o próprio texto da CF-88, que no Art. 144, sobre a Segurança Pública, exclui o município dessa área de competências. A análise nos permite concluir que as políticas municipais de segurança da Prefeitura de Vitória no período de 1996 a 2011 são compreendidas em quatro momentos: a) a entrada da Segurança na Agenda da Prefeitura 1996; b) o processo decisório e os constrangimentos para o estabelecimento da segurança na institucionalidade municipal (1997-2002); c) o início da implementação das políticas de segurança sob nova conjuntura política (2003-2004); d) e o fortalecimento da estrutura administrativa e suas políticas (2005-2011). Como resultado para o desenvolvimento das políticas municipais constatamos: o alinhamento programático entre os entes federativos é de suma importância para garantir minimamente à implementação da política pública; apesar dos avanços cooperativos observados nas relações federativas, ainda existem muitos constrangimentos que limitam a cooperação. Os dois desafios que comparecem neste âmbito: o primeiro consiste na necessidade de existência de convergência política entre os entes governamentais para que de fato haja resultado cooperativo. O segundo remete para as atribuições e competências dos entes federados na área da segurança pública.

Palavras Chave: Município; Segurança Pública; Federalismo; Relações Intergovernamentais; Descentralização; Vitória-ES.

ABSTRACT

The aim of this work was to seek answers to questions concerning the relationship between municipal government, public safety policy and intergovernmental relations in the contemporary context of Brazilian federalism. Our object was to policies developed by the City of Vitória, in the period 1997-2011. Under the new legal framework politician from the CF-88 provided a greater role of municipalities in the implementation of social policies. This new context has enabled the emergence of local, as a new protagonist to act in formulating an agenda aimed at the prevention and control of violence and crime within the municipality. However, in times of political change, the resistance always attend creating obstacles and difficulties. Supporting the resistance was put the actual text of the CF-88, which in Article 144, on the Public Safety, this excludes the municipality area of expertise. The analysis allows us to conclude that local security policies of the City of Victoria in the period 1996 to 2011 are included in four stages: a) the entry of the Safety Agenda at City Hall 1996, b) the decision-making process and the constraints for the establishment security institutions in the city (1997-2002), c) the beginning of the implementation of security policies under new political (2003-2004), d) and the strengthening of the administrative structure and policies (2005-2011). The results for the development of municipal policies found: that programmatic alignment between federal entities is paramount to ensure minimally to the implementation of public policy, despite the advances seen in cooperative federal relations, there are still many constraints that limit cooperation. Among them we highlight two challenges that attend this context: the first is the need for the existence of political convergence between the governmental entities that in fact there is cooperative outcome. The second refers to the duties and responsibilities of federal agencies in the area of public safety.

Keywords: City, Public Security, Federalism, Intergovernmental Relations; Decentralization; Vitória-ES.

INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a condição de entes federativos autônomos, assumindo uma série de atribuições e competências. A valorização do poder e do governo local, neste final de milênio, propiciado pelos avanços constitucionais, embora contenha efeitos indesejáveis, concorreu para o fortalecimento do município. Ele foi reconhecido como parte constitutiva do Estado federado e detentor de parcela da competência nacional, ao mesmo tempo em que a forma federal do Estado foi incluída entre os dispositivos que não podem ser modificados por emenda constitucional (NEVES, 2000, p. 17-18). Nos termos dos artigos de nº. 29 a 31 da Constituição Federal de 1988 (CF-88)¹, ao se atribuir ao município a condição de “entidade estatal, político-administrativa, com personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa” (MEIRELLES, 1993, p. 116), sua autonomia foi ampliada e se expressa em pelo menos quatro dimensões: política, administrativa, financeira e legislativa.

É importante frisar que o fortalecimento do município em razão da redefinição das competências municipais e da distribuição dos recursos tributários promovido pela CF-88 resultou numa maior municipalização da receita, ainda que de forma não adequadamente planejada. Como conseqüências desse processo estão alguns efeitos perversos, tais como o “hobbesianismo municipal”, expresso entre outras coisas, na disputa das localidades por investimentos industriais, deslegitimando as prioridades sociais em favor dos benefícios fiscais e isenções tributárias; a grande proliferação de municípios, pois a Constituição transferiu a responsabilidade legal pela definição dos critérios de criação de novos municípios, que era prerrogativa federal, para o âmbito estadual, entre outros problemas decorrentes do processo de descentralização (MELO, 1996, p.16). Além disso, está o fato de se ter produzido um processo desordenado de descentralização de encargos, com claro desequilíbrio entre as responsabilidades e os ônus, por um lado, e os recursos transferidos para suportá-los, por outro (AFONSO & ARAUJO, 2000, p.35-54).

De fato a receita dos municípios aumentou, com a nova repartição tributária, que acarretou ganhos significativos para os municípios no montante total da União. A participação dos municípios que, em 1980, era de 9% elevou-se para

¹ Doravante para referenciar a Constituição Federal de 1988 será utilizada a expressão CF-88

16% em 1993, enquanto que, para os estados essa participação elevou-se de 22% para 26%, respectivamente (AFONSO, 1995, p. 63). Todavia, como resultante o município acabou responsável pela gestão das políticas públicas locais, em especial pelas políticas sociais como educação, saúde, assistência social e habitação (ALMEIDA, 1995; TONELLA, 2006). Desse modo, mesmo com a nova divisão da receita total da União, apenas um pequeno número de cidades consegue desenvolver políticas públicas com independência dos governos federal e estaduais (ROLNIK; SOMEKH, 2002). Agravando este quadro, a partir dos anos de 1970 a concentração populacional cresceu exacerbadamente nos centros urbanos, como consequência da mudança acelerada do modelo de desenvolvimento econômico agrário-exportador para urbano-industrial nas décadas 60-70 (MARTINE, 1994) gerando demandas crescentes de serviços públicos municipais.

Para autores como MARICATO (2003) este processo de urbanização foi extremamente acelerado e marcado pela concentração de terra, poder e renda. No período da redemocratização, ocorrido na década de 1980, a imagem das cidades brasileiras parecia estar associada à violência, poluição das águas e do ar, criança desamparada, tráfego caótico, enchentes, entre outros inúmeros males (MARICATO, 2003, p. 152).

Neste contexto de grandes mudanças sociais, econômicas e políticas é que se instaura o novo marco legal, o qual confere aos Municípios responsabilidades adicionais. Por sua vez, os municípios, sobretudo os mais urbanizados, diante das inúmeras demandas, foram pressionados a dar respostas às questões sociais relacionadas aos diversos problemas urbanos, entre eles os referidos a segurança pública, principalmente pelo aumento das taxas de crime e violência que passavam a fazer parte da agenda política e social (CANO, 2006).

Desse modo, de acordo com (ARRETCHE, 2000) na transição de décadas 1980/90 a gestão das políticas sociais ainda era centralizada pelo governo federal. Todavia após a CF-88, já no ano de 1997, a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por Estados e Municípios: 33% dos municípios brasileiros estavam habilitados a gerir recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais, 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em algumas das condições de gestão previstas pelo SUS e 69% das consultas

médicas eram realizadas através de prestadores estaduais ou municipais, sendo que destas, 54% eram prestadas pelos municípios.

Por outro lado, é preciso ressaltar que nas últimas décadas do século 20, novas tendências de crescimento econômico e desenvolvimento social mudaram profundamente o perfil e a dinâmica da sociedade brasileira. Na esteira dos processos de mudanças no padrão técnico-organizativo e de reestruturação produtiva, em curso, nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, a sociedade se reconfigurou. Nesse sentido, importantes segmentos do mercado foram modernizados; o parque industrial e tecnológico cresceu e expandiu; ocorreram avanços na direção de serviços altamente informatizados. Ademais, apesar das enormes carências sociais e da dívida social acumulada, houve progressos nos domínios da escolarização fundamental e mesmo da saúde pública, entre outros indicadores que atestam a natureza das mudanças. Ao mesmo tempo, a sociedade brasileira tornou-se mais densa e mais complexa nas suas relações de classe, nas suas relações intersubjetivas, nas lutas sociais pelo reconhecimento de identidades e de direitos; mais reivindicativa, mais participativa, cada vez mais inconformada com a persistência de seus problemas, entre os quais a violência urbana cotidiana (ADORNO, 2002, p.87).

A despeito dessas importantes mudanças estruturais os padrões de concentração de riqueza e de desigualdade social permaneceram os mesmos de quatro décadas atrás. Os efeitos desses descompassos entre mudanças econômicas e mudanças no âmbito social e político se refletem e se adensam nas múltiplas carências e conflitos sociais. A análise de Adorno (2002) é particularmente elucidativa do quadro em que a situação de violência urbana nas grandes cidades brasileiras assume proporções alarmantes, neste período:

A desigualdade de direitos e de acesso à justiça agravou-se na proporção mesma em que a sociedade se tornou mais densa e mais complexa. Os conflitos sociais tornaram-se mais acentuados. Neste contexto, a sociedade brasileira vem conhecendo crescimento das taxas de violência nas suas mais distintas modalidades: crime comum, violência fatal conectada com o crime organizado, graves violações de direitos humanos, explosão de conflitos nas relações pessoais e intersubjetivas.

Em especial, a emergência do narcotráfico, promovendo a desorganização das formas tradicionais de sociabilidade entre as classes populares urbanas, estimulando o medo das classes médias e altas e enfraquecendo a capacidade do poder público em aplicar lei e ordem, tem grande parte de sua responsabilidade na construção do cenário de insegurança coletiva (ADORNO, 2002, p.88)

É neste contexto de mudanças estruturais na economia e na dinâmica da sociedade brasileira que se insere o quadro de transformações verificadas no estado do Espírito Santo e na conformação urbana da cidade de Vitória e seu entorno dando origem a Região Metropolitana de Vitória (RMV), que juntamente com outras capitais, no limiar do século 21, passam a ostentar altos índices de violência urbana². No caso, a cidade de Vitória passou a configurar no ranking nacional como a terceira cidade mais violenta do Brasil. A análise de Adorno (2003) evidencia essa situação em relação às demais cidades nos seguintes termos:

Saltam aos olhos os dados estatísticos relativos aos homicídios com armas de fogo, com vítimas do sexo masculino, ocorridos nas grandes capitais brasileiras, particularmente Recife, Cuiabá, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Velho, entre outras, cujas taxas são muito superiores à taxa para o Brasil (34,47 homicídios por cem mil habitantes). Durante o período de 1991 a 2000, essa taxa aumentou 72,58% (excluídos os homicídios com armas de fogo, ela foi três vezes menor, isto é, aumentou 27,53%) (Adorno, 2003, p. 107).

O Coeficiente de mortalidade por homicídios por armas de fogo, da população masculina do Brasil e capitais, em 100 mil habitantes, referente ao ano de 2000

² O fenômeno da violência urbana é visto pelos estudiosos do assunto como uma característica marcante de nossa época. Imbricado nas mudanças profundas de nosso tempo, segundo Wieviorka (1997) “é legítimo acentuar as inflexões e as rupturas da violência, mais do que as continuidades” quando se trata de analisar as formas de percepção e de manifestação da violência (WIEVIORKA; 1997 *apud* WASELSFISZ, 2010, p.9). Desse modo, há dificuldades para se definir o que se nomeia como violência. Todavia, Waiselfisz destaca que “alguns elementos consensuais sobre o tema podem ser colocados: noção de coerção ou força; dano que se produz em indivíduo ou grupo de indivíduos pertencentes a determinada classe ou categoria social, gênero ou etnia.” A partir desses elementos estabelece a seguinte noção acerca da violência: “há violência quando, em uma situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou a mais pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais” (WASELSFISZ, 2010, p.9-10).

revela a magnitude desse indicador para as cidades com maior índice, entre elas Vitória (ADORNO, 2003, p. 108 – Figura 02). Desse modo aparece Recife, em primeiro lugar, com 123,77, Cuiabá, em segundo, com 103,15, **Vitória em terceiro, com 87,82**, Rio de Janeiro, em quarto, com 68,51, São Paulo, em quinto, com 62,97, Belo Horizonte, em décimo segundo lugar, com 45,02, num total de 13 capitais brasileiras.

Embora os dados da década de 2000/10 indiquem que ocorreram modificações significativas no perfil dos estados com maiores índices de violência, no caso do estado do Espírito Santo, infelizmente, essas mudanças não ocorreram. Aqui entre nós os índices continuaram crescentes. O Mapa da Violência de 2011 (WASELFSZ, 2011) ao fazer uma análise dos dados da referida década destaca entre outras questões as ações e medidas tomadas no sentido de reduzir os índices alarmantes do Brasil em comparação com outros países do mundo. Neste sentido, o Mapa assim se expressa:

Fica evidente, nos dados arrolados no estudo, que Governo e sociedade não ficaram nem estão de braços cruzados. Há diferentes iniciativas articulando esforços de diversos níveis e estruturas de Governo – Federal, Estadual e Municipal – e da sociedade civil voltadas para o enfrentamento da violência em geral e da violência entre jovens em particular. São essas iniciativas que conseguiram estagnar nossos níveis de violência homicida a partir de 2003 e, em várias Unidades Federadas, fazer os índices retrocederem de forma significativa. São iniciativas que, de forma original em cada caso, aliaram componentes repressivos – como a retomada de territórios dominados pela criminalidade, a melhoria da eficiência e a depuração e articulação das estruturas da segurança pública – com ações preventivas, como a campanha do desarmamento, ou as propostas para dar aos jovens alternativas às drogas, à exclusão educacional, cultural e laboral.

Contudo, os dados também indicam que ainda nos encontramos em uma situação de **equilíbrio instável**. Esses notórios avanços na contenção da violência homicida estão sendo contrabalançados por fortes crescimentos em outras

áreas, num movimento rumo às cidades do interior, que o estudo identifica como *interiorização*. Ou também rumo a Estados até o momento considerados de baixo ou médio potencial, num processo que o trabalho denomina *espalhamento*. Em ambos os casos, a resultante foi um deslocamento dos pólos dinâmicos da violência rumo a locais com menor presença do Estado na área de segurança pública (grifos meus) (WAISELFISZ, 2011, p.6).

Em relação ao estado do Espírito Santo como um todo, observa-se estabilidade dos indicadores mantendo o estado na posição de segundo lugar no ranking nacional, no que concerne a taxa de homicídios, em cem mil, na população total, (1998, taxa de 58,4%; e 2008, taxa de 56,4%) apresentando ligeira queda em 2008. Todavia, se os dados forem desagregados para mostrar a violência homicida juvenil, na faixa etária entre 15 e 24 anos, a situação se inverte indicando crescimento para o mesmo período. A posição de terceiro lugar do estado do ES, em 1998, com uma taxa de 102,2% por cem mil habitantes passa para segundo lugar com uma taxa de 120%, em 2008 (WAISELFISZ, 2011, p.26 e 30). Estes dados, além de demonstrar a situação preocupante da violência no estado do Espírito Santo, conduzem os autores do Mapa da Violência-2011 a emitirem a seguinte conclusão em relação ao estado do Espírito Santo e outros cujos indicadores se mantiveram altos:

Outros estados, como Pernambuco e Espírito Santo, historicamente polos dinâmicos do incremento da violência, incluindo aqui também Mato Grosso e Acre, praticamente estagnaram durante o período (WAISELFISZ, 2011, p.152)

Depreende-se das análises efetuadas por Adorno (2002 e 2003) e Waiselfisz (2010 e 2011) que o problema da violência no estado do ES, em geral, e na região metropolitana de Vitória, em particular, persiste como uma séria questão social. Esta precisa ser mais bem compreendida e estudada para subsidiar ações tanto no campo das políticas públicas implementadas pelo Estado como pela sociedade civil em geral. As questões sociais, e de forma indiscutível a questão da violência, indicam que é preciso engendrar esforços de políticas públicas, campanhas e estratégias para reverter o quadro de níveis de violência e, por conseguinte, as inseguranças da população.

É, portanto, considerando essa problemática da violência urbana e neste contexto a forma como o poder público municipal se coloca em face dessas questões **é que se configura o objeto de estudo dessa dissertação**. Os dados elencados anteriormente nos mostram que ainda temos muito para investigar e que devemos aprofundar os caminhos percorridos até aqui para que possamos lançar luz sobre o tema e dessa forma poder pensar sobre novas iniciativas de enfrentamento.

1 DELIMITANDO O OBJETO DE ESTUDO

Grande parte da literatura atual que trata da temática da violência urbana e sobre sua forma de enfrentamento, no Brasil, questiona a exclusividade dos estados federados na formulação e execução de políticas de segurança pública (SENTO-SÉ, 2005; COSTA & GROSSI, 2007; RICARDO; CARUSO, 2007). Entre pesquisadores, gestores de políticas públicas, organizações do terceiro setor, instituições policiais, guardas municipais e até mesmo financiadores nacionais e internacionais, a idéia de que o município, como unidade federativa mais próxima do cidadão, pode e deve atuar na gestão local dos problemas de violência e criminalidade, ganhou força e vem fomentando o debate (RICARDO; CARUSO, 2007). Os argumentos são formulados no sentido de demonstrar para o executivo municipal que a agenda da segurança pública é também de sua responsabilidade. Isso porque os fenômenos sociais relacionados às dinâmicas violentas se diversificam e crescem em escala alarmante, atingindo as cidades de grande, médio e pequeno porte em todo o País. Desse modo, a atuação comprometida com uma agenda de prevenção e controle da violência pelo poder local “torna-se praticamente condição *sine qua non* para o enfrentamento de um determinado tipo de violência e criminalidade cotidiana, ao mesmo tempo localizada e difusa, que assola grande parte das cidades brasileiras” (RICARDO; CARUSO, 2007, p.104).

Apesar da força fática dos que advogam pela ação mais incisiva do poder municipal no âmbito da segurança pública, existem aqueles que, respaldados nos dispositivos da CF-88, defendem que segurança pública é responsabilidade dos governos estaduais. Apoiados no art. 144º da CF-88 que faz menção aos municípios somente em um de seus incisos, definindo de

modo muito vago essa competência — Art. 144: “§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” —, reforçam o discurso da usurpação pelo município de funções que não são suas. Além dessa vertente legalista contrária a ação dos municípios existe ainda outras fundadas no paradigma militarista e penalista focados mais na reação e combate do que na prevenção, que também fazem coro no sentido reforçar a idéia do que o município não teria papel a desempenhar nesse campo (RICARDO; CARUSO, 2007). As controvérsias daí decorrentes ainda continuam alimentando o debate. Porém, as tendências contemporâneas indicam um claro avanço a favor daqueles que advogam a favor de uma maior atuação dos municípios na segurança pública. Controvérsias a parte, outra questão claramente imbricada na relação entre segurança pública e ação do poder público municipal está o problema das relações federativas entre união, estados federados e municípios. Sobre este aspecto Costa & Grossi (2007) argumentam que:

No Brasil, por problemas de controle das operações policiais, têm sido raras as iniciativas de cooperação entre órgãos e agências federais, estaduais e municipais, bem como entre os estados e municípios. Pode-se dizer que as dificuldades para incrementar a cooperação intergovernamental na área da segurança pública se devem às especificidades do sistema federativo brasileiro. Nesta, como em outras áreas, há grandes reservas com relação à interferência da União na autonomia política das unidades da federação (Costa & Grossi, 2007, p.7).

Os referidos autores destacam ainda que desde a década de 1990 os temas da segurança pública e do federalismo são duas áreas de estudos que vêm ganhando interesse dentro e fora da academia. Entretanto, enfatizam “que são poucas as pesquisas sobre violência e segurança pública que tratam das especificidades do sistema federativo brasileiro. Da mesma forma, são raros os estudos sobre Federalismo que abordam diretamente a questão da segurança pública” (COSTA & GROSSI, 2007, p.7).

Delineada em grandes linhas a problemática que circunscreve o objeto de estudo dessa dissertação, cabe ainda precisar o foco para o qual a atenção estará voltada assim como seu referente empírico. O tema eixo que ocupará o

centro das atenções pode ser assim circunscrito: relações entre poder público municipal, política de segurança pública e relações intergovernamentais no contexto contemporâneo do federalismo brasileiro. Para decifrar essas relações tomaremos como objeto empírico o município de Vitória, capital do estado do Espírito Santo. A escolha desse município se justifica tanto pelos indicadores de violência evidenciados anteriormente, como pelo seu pioneirismo em incluir na agenda municipal também a política de segurança pública, desde 1997.

Para tanto o município criou o Sistema Municipal de Segurança do Cidadão e do seu Patrimônio, o Conselho Municipal de Segurança, os Conselhos Regionais de Segurança e a Lei Municipal 4.519/97 que autorizou o Município a criar a Guarda Municipal. Porém, a Guarda Municipal só seria implementada a partir de 2004, sendo primeiramente desarmada, e posteriormente armada em 2005, conforme Lei Municipal 6.033/04 (VALADÃO, 2010).

1.1 Objetivo Geral e Objetivos Específicos

Tendo como base a literatura que trata das relações entre poder público municipal e segurança pública, assim como aquela que examina o tema das relações intergovernamentais na execução das políticas sociais em especial aquela voltada para a segurança pública, essa pesquisa está interessada em buscar respostas para as seguintes questões: considerando que do ponto de vista constitucional a competência relativa à segurança pública é atribuída prioritariamente à união e aos estados federados (CF-88; Art. 144); considerando, ainda, que o processo de descentralização de encargos para os municípios, ensejado a partir das diretrizes constitucionais de 1988, conduziram a desequilíbrios entre as responsabilidades e os ônus, por um lado, e os recursos transferidos para suportá-los, por outro (AFONSO & ARAUJO, 2000; ALMEIDA, 1995); quais foram os fatores políticos e institucionais, além dos relativos às pressões sociais demandando segurança pública, que conduziria os municípios, em especial o município de Vitória, a incluírem em suas agendas governamentais a política de segurança pública? Por outro lado, considerando as características do sistema federativo brasileiro, em especial as questões relativas à cooperação intergovernamental, de que forma se manifestam as relações entre municípios, estados federados e união quando o

município assume o protagonismo na implementação de políticas de prevenção e controle da violência?

Como hipótese preliminar à primeira questão, sugiro que o cenário de recorrentes crises de governo no estado do Espírito Santo, na última década do século 20, crise nas instituições públicas estaduais, em especial no período de 1998-2002 (ZORZAL E SILVA, 2004, 2010), ao lado dos altos índices de violência urbana ostentado pela cidade de Vitória no ranking nacional, colocando-a como terceira cidade mais violenta do País, neste mesmo período (ADORNO, 2003); conduziria o município de Vitória a incluir a questão da segurança pública em sua agenda de governo.

No que concerne às relações intergovernamentais nossa hipótese pode ser assim descrita: diante do aumento alarmante dos índices de criminalidade no País, o Governo Federal, na década de 1990, foi pressionado a criar mecanismos institucionais de incentivo à cooperação entre as polícias. Desse modo, em 1995 foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG) do Ministério da Justiça (MJ), transformada, em setembro de 1997, na atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). A criação dessa secretaria se destinou a articular iniciativas relacionadas à área da Segurança Pública, possibilitando o incremento da cooperação intergovernamental (COSTA & GROSSI, 2007, p.12). Portanto, é neste novo contexto institucional que os municípios encontram espaço para atuarem no âmbito da segurança pública.

2. METODOLOGIA

A reflexão sobre os caminhos que a pesquisa científica deve percorrer visando possibilitar a realização da investigação enunciada prescinde de um adequado referencial teórico e analítico que permita analisar a luz da teoria os dados a serem investigados (BECKER, 1997). Conforme Minayo e Sanches (1993), a produção do conhecimento científico resulta da aproximação das teorias e da realidade empírica. O método, nesse processo, tem o papel fundamental de articular esse encontro.

Considerando o objeto de estudo aqui delineado e as questões a ele remetidas o método configura-se como um processo que vai sendo construído e delineado. Isto é, um caminho que devemos percorrer para nos aproximarmos

cada vez mais do tema e dos objetivos propostos para análise, contemplando assim posicionamentos teóricos e abordagens da realidade em foco (MINAYO, 2002).

Tendo em vista o eixo que articula as questões dessa pesquisa: relações entre poder público municipal, política de segurança pública e relações intergovernamentais no contexto contemporâneo do federalismo brasileiro, a literatura que trata da temática da descentralização e da redefinição do pacto federativo, no Brasil pós 1988, constituirá o referencial teórico e analítico para focar a problemática das relações intergovernamentais entre união, estado federados e municípios. Ao lado e ao mesmo tempo a luz desse referencial a questão da violência urbana em conexão com a política de segurança pública e o protagonismo do poder público municipal nesse campo será tematizado. O contexto socioeconômico e político institucional do estado do Espírito Santo, em geral, e do município de Vitória, em particular, nas duas últimas décadas do século 20, constituirá o espaço empírico no qual essa dissertação buscará evidências para testar as hipóteses acima elencadas.

Para obtenção dos dados empíricos será utilizada uma abordagem qualitativa por considerar ser este método mais adequado para estudo das questões propostas. Três procedimentos concomitantes farão parte dessa abordagem: a) estudo da literatura que trata dos processos de mudanças sociais, econômicas e político-institucionais do estado do ES, nas últimas décadas do século XX; b) estudo da literatura que trata do tema da violência urbana e segurança pública no município de Vitória; c) pesquisa documental na prefeitura de Vitória; c) entrevistas com gestores da área de segurança pública tanto no âmbito municipal como no estadual.

Considerando o escopo do objeto de estudo, a entrevista é um procedimento essencial à investigação qualitativa. Isto porque, a partir das falas dos gestores que vivenciam cotidianamente a implementação das políticas públicas, existe a possibilidade de obtenção de informações relevantes, sobretudo no que concernem as relações inter institucionais. Estas poderão se expressar “[...] nas relações afetivas e técnicas, [...] nos discursos intelectuais, burocráticos e políticos” as minúcias que não estão escritas em lugar algum, os desafios e avanços postos à condução dessas ações no dia a dia da gestão pública (MINAYO; SANCHES, 1993).

Desse modo, será de fundamental importância entrevistar os gestores responsáveis pela implementação das políticas públicas no município, bem como os Prefeitos. Considerando o período a ser estudado (1997 a 2010), o qual compreende duas administrações distintas, estas serão tratadas como subperíodos. Isto é, a gestão do Prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas (PSDB) — 1997 a 2004 — momento em que foram realizadas as primeiras iniciativas como a criação de estrutura administrativa na área da Segurança Pública e a criação da Guarda Municipal; e a gestão do Prefeito João Coser (PT) — 2005 a 2011 — momento em que ocorre consolidação das ações desenvolvidas na primeira fase, além de novas iniciativas em conjunto com o governo federal e estadual.

Em paralelo as entrevistas semi-estruturadas, utilizaremos o método de pesquisa documental, onde levantaremos o marco legal da área de segurança pública. A legislação federal, a Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública, reestruturações do Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Segurança Pública, Planos Nacionais de Segurança Pública, PRONASCI e demais estudos técnicos. Também será estudada as Legislações do Estado do Espírito Santo e do Município de Vitória. No caso do município será dada ênfase na criação de estruturas administrativas na organização jurídica da Guarda Municipal, no orçamento municipal, nos planos municipais e outros documentos que venham interessar.

Desse modo, utilizaremos técnicas de coleta de dados, através da realização de entrevistas semi-estruturadas e identificação de *documentos* relevantes em segunda instância. Para o tratamento dos dados contamos com a técnica de *análise de conteúdo* (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2002) tanto das entrevistas, quanto dos documentos selecionados.

A técnica de análise de conteúdo implica na realização de três etapas subsequentes: a *pré-análise*, que é basicamente a organização do material a ser utilizado no estudo, a fim de nortear a delimitação do objeto e a elaboração de hipóteses; a *descrição analítica*, nesta etapa trata-se de aprofundar-se nos documentos identificados para assim criar as categorias e classificá-los; a *interpretação referencial* é o momento de “desvendar o conteúdo latente” já expresso nos documentos analisados com mais profundidade. É o momento de

criar inferências e interagir junto com o conteúdo manifesto dos documentos para a descoberta de ideologias, perspectivas, etc. (TRIVIÑOS, 1987).

A técnica de análise de conteúdo pode ser considerada como:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens (BARDIN apud TRIVIÑO, 1987, p. 160).

Assim, para fins de esclarecimentos, esta dissertação não procurará mostrar se o desenvolvimento de políticas públicas de segurança na cidade de Vitória gerou uma melhoria na qualidade das políticas desenvolvidas ou a redução dos índices de criminalidade. Este não é o foco prioritário desta dissertação. O interesse que move o esforço de pesquisa a ser empreendido está direcionado ao entendimento da trama das relações intergovernamentais e nelas os processos decisórios que conduziram os gestores municipais de Vitória a assumir os encargos da política de segurança pública.

CAPÍTULO I

Federalismo e descentralização: Os novos desafios dos Municípios pós-1988

O Brasil desenvolveu a partir dos anos oitenta um amplo processo de descentralização em seu sistema federativo culminando com a CF-88, com uma mudança constitucional que o formaliza e consagra (PRADO, 2001). Os anos noventa assistem à consolidação do novo regime federativo dela derivado, alcançando o País uma posição destacada no rol das federações com mais elevado nível de autonomia orçamentária para as unidades subnacionais em todo o mundo (AFONSO, 1995).

Neste cenário, os Municípios, no Brasil, estão cada vez mais assumindo competências e relevância enquanto instituições políticas. Atualmente, praticamente todas as áreas de políticas públicas contam com atuação direta ou indireta do poder local. Seja por meio de políticas nacionais e/ou estaduais ou via iniciativas próprias, este ator político formula e implementa políticas públicas em educação, saúde, transporte, habitação, desenvolvimento urbano, meio-ambiente, segurança, esporte e lazer, cultura, dentre outras (FARAH, 2000).

Tendo como pano de fundo o novo papel atribuído ao município a partir da CF-88, este capítulo tem por objetivo explicitar o quadro institucional e a problemática em que se insere o federalismo e a descentralização das políticas públicas sociais no Brasil contemporâneo. Desse modo, na primeira parte desse capítulo, apresentaremos uma breve discussão sobre o panorama teórico do federalismo, as relações intergovernamentais, a distribuição de responsabilidades e de receitas, e porque o federalismo contribui muito com a descentralização, apesar de não poder ser considerado sinônimo da mesma. Na segunda parte, nosso intuito é identificar os fenômenos que foram determinantes para que a descentralização entrasse na agenda internacional de reforma do Estado. Desse ângulo, abordaremos o papel das agências multilaterais de crédito na disseminação deste argumento e sua aceitação em países em desenvolvimento com conjunturas de crise fiscal e déficit de legitimidade.

Na terceira parte, mostraremos a repercussão da descentralização, no Brasil, e seus reflexos na Constituição Federal de 1988. Isto é, os efeitos da descentralização de responsabilidades, recursos financeiros, em um contexto de extrema diversidade de Estados e Municípios. Na quarta parte, nosso intuito é mostrar o Município e suas novas atribuições pós CF-1988; ou seja, como se processou o incremento do poder local, capacidade financeira, política, administrativa e legislativa, em cenário de crise de governos estaduais e necessidade do Governo Federal assumir a coordenação federativa.

1.1 O Federalismo

Atualmente o Federalismo ocupa posição de destaque no mundo. Está presente em 28 países — entre eles o Brasil — os quais abrigam mais de 40% da população mundial, e autodenominam-se federalistas segundo dados do *Forum of Federations* (ANDERSON, 2009).

A definição mais utilizada para o federalismo é a que o concebe como forma de governo, pela qual, várias unidades regionais se reúnem numa só nação, sem perderem sua autonomia fora dos negócios de interesse comum, assim a União é a unidade central e os Estados e Municípios são as unidades subnacionais (SOUZA, 2008). Ou por outras palavras, “o federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial — constitucionalmente definida e assegurada — de poder e autoridade entre instancias de governo, de tal forma que o governo nacional e os subnacionais são independentes em sua esfera própria de ação” (ALMEIDA, 1995, p.89).

Ao optar pelo sistema federalista de divisão e pactuação do poder político um Estado unitário torna-se uma Federação. Nesse sentido, no dizer de Arretche (2009, p. 378):

[...] uma federação supõe um contrato constitucional entre unidades constituintes, que definem proteções institucionais a fim de evitar futuras expropriações por parte das demais unidades ou do governo central.

O federalismo, sejam em experiências práticas e/ou modelos jurídicos, caracteriza-se pela difusão dos poderes de governo, entre muitos centros, nos

quais a autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular. Conforme Elazar apud Almeida (1995), o federalismo constitui uma estrutura não-centralizada. O trecho a seguir de sua autoria, apesar de longo, esclarece a relação entre federalismo e descentralização:

Não-centralização não é o mesmo que descentralização, apesar de esta última ser usada - erroneamente - no seu lugar para descrever sistemas federais. Descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar segundo seus desejos. (...) Em um sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente centralizado ou concentrado sem romper a estrutura e o espírito da Constituição. Os sistemas federais clássicos (...) são sistemas não-centralizados. Todos têm um governo geral, ou nacional, que dispõe de poder em muitas áreas e para muitos propósitos, mas não um governo central que controle todas as linhas de comunicação e decisão políticas. Em todos estados, cantões ou províncias não são criaturas do governo federal, mas, como este, derivam sua autoridade diretamente do povo. Estruturalmente, são substancialmente imunes à interferência federal. Funcionalmente, partilham muitas atividades com o governo federal, sem perder seus papéis de formulação de políticas e seus poderes decisórios.

Para usar outro tipo de imagem, descentralização implica hierarquia - uma pirâmide de governos com o poder fluindo do topo para baixo - ou um centro com uma periferia (...).

A não-centralização é melhor, conceptualizada como uma matriz de governos com poderes distribuídos de tal forma que a ordenação dos governos não é fixa (ELAZAR *apud* ALMEIDA, 1995, p. 89).

Nas federações, as unidades são divididas entre dois níveis de governo, entretanto, alguns países, como o Brasil, incorporaram um terceiro nível – os municípios – como integrantes da federação (SOUZA, 2008).

Os principais aspectos do federalismo podem ser mais bem compreendidos por meio do desenho institucional do sistema federativo. Assim, o desenho institucional do arranjo federativo deverá detalhar a distribuição de competências entre os entes governamentais, que podem ser: exclusivas, comuns e concorrentes. Ademais, expressa como se dará o financiamento das políticas públicas ou a partilha dos tributos, assim a questão fiscal é um ponto crucial, quem cobra os impostos e como é realizada sua distribuição entre os entes governamentais é a espinha dorsal do sistema, em qualquer de suas modalidades.

Os níveis de relacionamento entre os entes governamentais nos arranjos federativos podem ter diversos graus, entre os principais, são: a) federalismo dual; b) federalismo centralizado; c) federalismo cooperativo (ALMEIDA, 1995); d) federalismo predatório (ABRUCIO, 1999; ABRUCIO, 2005).

No federalismo dual os entes governamentais são independentes e constituem soberanias distintas, é o modelo originário de federalismo. O federalismo centralizado pressupõe decisões políticas e financeiras alocadas no governo central delegando as unidades subnacionais o papel de agente administrativo. O federalismo cooperativo caracteriza-se por ações conjuntas entre o governo central e as unidades subnacionais, com autonomia decisória e capacidade de investimentos (ALMEIDA, 1995). Enquanto no federalismo predatório, temos uma antítese do último modelo, na medida em que existe uma intensa competição por competências e recursos financeiros (ABRUCIO, 2005).

É claro que os modelos apresentados apresentam variações nas experiências práticas, e nosso estudo focará nos dois últimos tipos de federalismo, que são o federalismo cooperativo e o federalismo predatório, que permitem analisar a realidade institucional brasileira e as relações subjacentes a mesma. Isto é, como se dá a distribuição de competências entre os entes, a autonomia administrativa e financeira das unidades e o relacionamento entre os entes federativos se efetua. (ANDERSON, 2009)

No campo da distribuição das competências, algumas podem ser exclusivas de atribuição do governo federal; outras, das unidades subnacionais; e algumas se sobrepõem, conhecidas como competências concorrentes ou comuns (SOUZA, 2008).

Por não constituírem-se em um sistema centralizado, as relações entre os entes federativos geralmente tem graus de conflito e/ou cooperação guiados pela ação política. Nos arranjos institucionais, as relações entre os entes federativos serão cruciais para a ação do Estado via as políticas públicas, num sistema político onde as partes são dependentes umas das outras é mister compreender este desenrolar (ANDERSON, 2009).

Em todos os estados federativos as relações de interdependência esta presente e pode ter características do federalismo cooperativo e predatório. Para organizar estas relações os Estados federativos adotam nos textos constitucionais as regras do jogo entre o governo central e as unidades subnacionais no tocante as responsabilidades de políticas públicas e quanto ao financiamento das mesmas. Assim, o marco legal do estado federativo deve conter a distribuição das competências e encargos dos entes federativos (ANDERSON, 2009; ARRETCHÉ, 2000).

Porém, essa repartição de competências e financeira traz um grande dilema para as relações federativas que favorece relações predatórias entre os governos subnacionais. As relações predatórias são favorecidas por vários motivos no sistema federativo, um dos motivos é que existem muitas competências comuns, conjuntas e concorrentes entre o governo central e os governos subnacionais (ANDERSON, 2009), isto dificulta saber o que cada um deve fazer para a execução do ciclo das políticas públicas³. A competição entre os entes federativos é um elemento chave dos conflitos sobre a produção de políticas públicas, várias áreas públicas não são exclusivas de um ente federativo e assim ocorrem disputas entre jurisdições (ARRETCHÉ, 2009).

Outro motivo que pode contribuir para as relações federativas predatórias é a busca por aumento da arrecadação financeira, seja do governo central ou das unidades subnacionais. Os entes federativos para realizarem políticas públicas necessitam de recursos financeiros, nesta lógica quanto mais recursos dispor um governo subnacional, mais políticas públicas poderão implementar de acordo com os objetivos deste gestor (FARAH, 2000). Por isto, vem sendo identificado por autores como Melo (1996) e Abrucio (1999) casos de

³ Para este estudo o ciclo das políticas públicas é definido como: definição da agenda, formulação, elaboração, implementação e avaliação.

federalismo onde existe uma competição entre os governos subnacionais seja para aumentar arrecadação através de transferências de recursos entre os entes ou na disputa para atrair empresas multinacionais para que a arrecadação tributária desenvolva, fenômeno designado no Brasil por Melo (1996) como hobbessianismo municipal. Estas relações predatórias prejudicam o ciclo de execução das políticas públicas na medida em que não se tem definido o que cada ente federativo deve fazer e como deve ser o financiamento das políticas públicas

Neste sentido alguns autores defendem o papel estratégico do Governo Central para o estabelecimento de relações federativas cooperativas (ANDERSON, 2009; ABRUCIO, 2005; ARRETCHÉ, 2004). Anderson (2009) argumenta que o governo central pode valer-se de sua supremacia financeira ou legal para influenciar os governos das unidades constitutivas. Sob este aspecto é importante ressaltar que na maioria dos estados federais suas unidades subnacionais são dependentes de transferências financeiras de seus governos centrais. Abrucio (2005) e Arretche (2004) ressaltam a tendência do governo central a assumir o papel de coordenador federativo que é uma espécie de mediação democrática de maneira a unir os interesses das unidades subnacionais em prol da realização de políticas públicas de maneira cooperativa e orquestrar as relações entre os entes federativos respeitando as autonomias dos governos subnacionais. Nesta concepção, a coordenação federativa seria realizada pelo governo central na perspectiva de definir claramente os papéis de cada um dos entes federativos para que tenha êxito no ciclo de execução de políticas públicas.

Arretche (2000), baseada na teoria do agente principal⁴ de Peterson (1995), considerou o governo federal o principal, com autoridade para desenhar seus próprios programas; nesta condição, escolheu os demais níveis de governo como seus agentes, conferindo-lhes responsabilidade para aplicar recursos

⁴ A Teoria do Agente-Principal de Peterson (1995) é baseada em uma análise do relacionamento entre os entes governamentais no contexto federativo. Assim, as unidades de governo são entendidas como agentes, assim o Governo Central é designado como agente principal por fazer um alinhamento das políticas estaduais e municipais a um plano e programas formulados em nível federal, conferindo aos demais níveis de governo, agentes, responsabilidades para aplicar recursos federais e complementá-los. Dessa forma, o governo federal implementa seus programas, construindo espaços de poder para definir, unilateralmente, regras e procedimentos de ação pública às quais Estados e municípios devem respeitar, caso desejem aderir aos programas federais e ter acesso aos seus recursos.

federais e complementá-los com a ajuda de recursos locais. Na implementação de seus próprios programas, o governo federal tem poder para definir unilateralmente regras e procedimentos de ação pública às quais Estados e municípios devem respeitar, caso queiram aderir aos programas federais e ter acesso aos recursos por ele oferecidos. Peterson (1995) sustenta, portanto, que políticas deliberadas pela União têm impacto sobre as decisões políticas locais e que tais decisões são, em parte, uma reação às primeiras.

Em conjunto com a distribuição das responsabilidades entre o governo central e as unidades subnacionais é questão central o estabelecimento da gestão fiscal. Definir quem taxa e quem gasta é o principal ponto do sistema federativo (ARRETCHE, 2005), assim os principais dilemas das gestões federativas diz respeito a tributar com equidade e eficiência, adequar a distribuição de recursos, via orçamento às necessidades, e executar o dispêndio com eficiência (PRADO, 2001).

Devido a existência de vários níveis de governo com graus de soberania, o sistema de gestão fiscal em contextos federativos, exige algumas medidas, como: a) estruturação eficiente do sistema de competências tributárias; b) atribuição equilibrada de encargos entre níveis de governo; c) formatação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais (PRADO, 2001).

Assim, em condições ideais, o sistema federativo deve promover a distribuição de competências em consonância com a distribuição tributária entre o governo central e as unidades subnacionais. De acordo com Bahl (1990) *apud* Prado (2001), os principais sistemas federativos partiram de uma definição planejada de alocação de atribuições entre os entes governamentais. Do desenho de responsabilidades obtido decorre o perfil de financiamento a ser viabilizado através da estrutura de competências e do sistema de partilhas.

1.2 A descentralização na agenda política dos governos

Assim como o federalismo, a descentralização de políticas públicas tem sido utilizada pela maioria dos países como estratégia na prestação de serviços públicos. Apesar do consenso dos *policy makers* sobre os usos da

descentralização, o conceito não gera acordo entre os autores que tratam o tema (SOUZA, 2006).

De acordo com Tobar (1991) este debate tem sido acompanhado da tensão centralização-descentralização sobre qual a melhor estratégia governamental de divisão espacial das atribuições e encargos públicos para geração do bem comum. O modelo de Estado centralizado que ganhou força em meados do século XX nos países capitalistas, sob o viés de Bem-Estar Social ou Desenvolvimentista, foram progressivamente caindo por terra a partir dos anos 1970. Neste desenho cabia ao Estado a correção de falhas do mercado, a superação das crises econômicas e a sustentação do nível de atividade econômica, ganhando força às teses de cunho neoliberal de redução do tamanho da intervenção do Estado (FARAH, 2000).

Como argumenta Farah (2000) o pressuposto da imperfeição dos mercados foi substituído pelo argumento de uma inevitável imperfeição do Estado. Assim, o Estado centralizado mostra-se ineficiente, principalmente nos países em desenvolvimento, conforme Habermas (1980) a crise fiscal e de governabilidade dos estados que ingressaram tardiamente no capitalismo pode ser atribuída aos déficits de legitimidade e racionalidade.

Os Estados precisavam recuperar a capacidade de governabilidade e a descentralização mostrava-se como uma opção (DRAIBE, 1993; SANTOS JR.; TONELA, 2006). Para Draibe (1993) os eixos da reforma neoliberal eram: privatização, a descentralização e a focalização das políticas. Santos Jr. (2001) identificou três fenômenos nos países da América Latina, a redemocratização dos Estados-Nação, as políticas de ajuste econômico e a revalorização do poder local.

Desta forma, transferir atribuições do poder central para o poder local passou a ser considerada uma saída capaz tanto de promover melhor desenvolvimento social, em razão da sua proximidade com os cidadãos, como de operar as mudanças sociais necessárias à maior eficiência e à maior competitividade econômicas requeridas pela inserção das cidades na dinâmica da globalização. Conforme Draibe (1993) a mudança de rumo no *policy making* não responde só à necessidade de ser considerada a crise de legitimidade, mas também à reconsideração do valor econômico da descentralização.

Farah (2000) considera que neste processo de orientação neoliberal a *descentralização* das políticas sociais da esfera federal para as instâncias locais de governo é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, ao aproximar problemas e gestão, aumentando o vínculo entre clientes e entidade responsável pelas decisões sobre os serviços.

Porém, a descentralização do *policy making* não pode ser considerada como demanda apenas da agenda neoliberal, mas também do campo político da *esquerda-progressista*. Souza (2006) afirma que esquerda e direita se uniram em torno da descentralização para combater o poder excessivo dos governos centrais. Tonella (2006) identifica duas vertentes que defendem a transferência do poder decisório para o poder local: uma com perfil democratizante entende a descentralização com maior participação da população e maior controle social; a outra, como modernização da gestão pública, a descentralização garante maior eficiência na implementação de políticas sem considerar a participação popular.

Desta maneira, as teses descentralistas começam a ser defendidas mais enfaticamente por organismos internacionais como a ONU, o World Bank e a OPAS em começos da década de 80. Talvez nenhuma publicação tenha sido mais paradigmática, nesse sentido, que a de G.Shabbir Cheema e Dennis A. Rondinelli intitulada *Decentralization and development* (1983) (TOBAR, 1991, p. 2). Nesse trabalho, os autores enunciam diversas funções da descentralização do poder tais como diminuir os efeitos negativos da burocracia, respeitar prioridades e necessidades locais, facilitar uma maior representatividade na formulação de decisões e uma maior equidade na alocação dos recursos, aumentar a legitimidade e estabilidade institucional (TOBAR, 1991; TONELLA, 2006; SANTOS JR., 2001)

Formula-se, então, como princípio de análise, que a descentralização tem *status* de "meio" (tático e estratégico) para atingir determinados "fins" que são anteriores e superiores a ela mesma. Portanto, a definição em uso será uma função resultante da combinação dos fins e valores com que ela seja concebida. De fato, têm-se articulado definições concorrentes com o surgimento da universalidade na cobertura dos serviços públicos, e também outras baseadas na capacidade individual de cada cidadão de custear o seu

próprio atendimento. O conceito foi esboçado como ferramenta para a expansão e intensificação da democracia, e também como mecanismo de controle e dominação. Da mesma forma, há definições que são compatíveis com a estatização dos serviços e outras centradas na transferência dos mesmos ao setor privado. Na sua aplicação pode-se perseguir tanto a equidade como manter as diferenças no acesso aos serviços que existem até o presente (FARAH, 2000).

Vários são os problemas que envolvem as formulações teóricas sobre a descentralização. O primeiro encontra-se no fato de que a literatura passou a enfatizar o slogan “pense global e aja localmente”, ignorando a importância de outras esferas, tais como, no caso dos países federais, os estados-membros. O segundo problema é que a descentralização tem significado, especialmente na literatura anglo-saxônica, um redirecionamento para o mercado e para os atores locais, reduzindo as instâncias de politização. Em terceiro lugar, as formulações teóricas sobre a descentralização levam em conta a realidade dos países industrializados, tornando suas bases conceituais e metodológicas difíceis de serem aplicadas em outros países.

Considerando este cenário político-econômico mundial, o Brasil vivia um momento peculiar, com fatores que favoreceram reformas descentralizadoras. Na década de 1980 o país estava em processo de redemocratização e assim qualquer movimento de concentração de poderes na esfera federal era entendido como autoritarismo e retrocesso, o outro fator relevante interno era a crise fiscal e financeira decorrente do modelo econômico desenvolvimentista adotado no período militar. Assim, a descentralização era apontada como um antídoto estratégico no processo de redemocratização que, ao lado da crise do Estado, desembocaria na Assembléia Nacional Constituinte (87/88) e na redefinição do sistema federativo brasileiro (FIORI, 1995; ALMEIDA, 1995; SILVA e COSTA, 1995).

1.3 O novo federalismo brasileiro pós-1988

A conjuntura internacional marcada por profundas mudanças no sistema capitalista - reestruturação produtiva, tecnológica, globalização dos sistemas

produtivos, financeiros, etc. — e sua interconexão com a conjuntura doméstica, marcada por crises econômicas e políticas, colocou no centro da agenda política brasileira dos anos oitenta o tema da descentralização. Considerando ainda que as lutas políticas travaram-se num cenário de luta contra o regime autoritário extremamente centralizador, a luta pela descentralização se tornou, sobretudo, para as oposições “sinônimo de democracia, de devolução à cidadania da autonomia usurpada pelos governos militares” (ALMEIDA, 1995, p. 91). Notadamente na área social, o perfil da intervenção estatal prevalecente no período autoritário induziu à crença de que a descentralização levaria por si só, à maior equidade na distribuição de bens e serviços e à maior eficiência na operação do aparato estatal (SILVA; COSTA, 1995).

O processo que desencadeou na promulgação da Constituição Federal de 1988 contemplou tanto a agenda de descentralização de políticas públicas, defendida por atores políticos nacionais e pela conjuntura internacional, quanto a demanda por democratização da política brasileira.

Porém, o pacto federativo não era novidade para o Brasil, que já utilizava este sistema desde 1981, conforme nos relata ABRUCIO (2005):

A história federativa foi marcada por sérios desequilíbrios entre os níveis de governo. No período inicial, na República Velha predominou o modelo centrífugo, com estados tendo ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo federal bastante fraco. Nos anos Vargas, o Estado nacional fortaleceu-se, mas os governos estaduais, particularmente no Estado Novo, perderam autonomia. O interregno 1946-1964 foi o primeiro momento de maior equilíbrio em nossa federação, tanto do ponto de vista da relação entre esferas de poder como da prática democrática. Mas o golpe militar acabou com esse padrão e por cerca de 20 anos manteve um modelo unionista autoritário com grande centralização política, administrativa e financeira (ABRUCIO, 1998 apud ABRUCIO, 2005, p. 46).

Assim, podemos afirmar que a construção da federação no Brasil é caracterizada, ao longo de sua história, por um movimento de “sístole/diástole”. Onde existem períodos de centralização e descentralização no relacionamento intergovernamental dos governos centrais para com os subnacionais (KUGELMAS, 2001).

Para Abrucio (2005) com a redemocratização do Brasil surgia um novo federalismo, negociado entre grupos que pregavam a descentralização democrática com forças regionais tradicionais que vislumbraram a conjuntura de enfraquecimento do modelo centralizado de Estado. Estas elites políticas uniram-se para o fortalecimento dos governos subnacionais e, para uma parte destes grupos, era necessário democratizar todas as instâncias de poder político, incluindo as locais.

A Constituição Federal de 1988 reafirmou o Brasil como República Federativa, bicameral, presidencialista, com representação proporcional e multipartidarismo. Os entes federados são os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.565 municípios, o que deram ao país características singulares, se comparado às demais federações, onde apenas os estados ou províncias são dotados de autonomia político-administrativa (BRASIL, 1988; IBGE, 2010).

A opção federalista é um atrativo para países com extensões territoriais continentais, como o Brasil (8.514.205 km²) e conta com mais de 190 milhões de habitantes (IBGE, 2010). Tal opção permite aproximar mais os cidadãos de seus governantes, permitindo aos primeiros vocalizar suas preferências perante os segundos e, também, controlá-los e fiscalizá-los no exercício de suas funções públicas. Em sociedades de grandes territórios e grandes números, tais ações ficam facilitadas pela não-centralização político-administrativa que caracteriza a estrutura federativa (GENELHU, 2010).

Com fins de organizar nosso debate é preciso ressaltar três pontos principais de consenso nos estudos sobre o novo pacto federativo brasileiro, os quais estão estritamente relacionados entre si. O primeiro é a desigualdade social, econômica e política das unidades subnacionais, o segundo é a descentralização financeira e política não-planejada e o terceiro é o relacionamento intergovernamental com maior teor conflitivo e menor cooperação.

O novo modelo de federação, pós CF-88, apresentou-se notavelmente descentralizado, com uma peculiaridade que o singulariza de forma marcante no contexto internacional. Trata-se da valorização do poder local e a menção explícita do município como ente federado no próprio texto constitucional (KUGELMAS, 2001; DALLARI, 2005).

Porém, ao descentralizar as competências um dos grandes desafios de nosso federalismo consistiu em dotar de capacidade de implementação as unidades subnacionais, devido à desigualdade regional referente aos indicadores socioeconômicos, produzindo o caráter assimétrico do federalismo brasileiro. A arrecadação entre os governos subnacionais é extremamente desigual (ARRETCHE, 2004). Sobre este aspecto a análise de Camargo (2001) é esclarecedora. Senão vejamos:

Vinte dos 26 estados detêm apenas 22% da renda nacional. O estado mais rico detém 35%, os três mais ricos detêm 60% da renda. Doze estados da Federação que formam o andar de baixo detêm no máximo, cada um, 1% do PIB, configurando uma fragilidade extrema na base da pirâmide (CAMARGO, 2001, p. 83).

No tocante aos municípios apresenta-se a mesma desigualdade, sendo que os municípios de mesmo tamanho apresentam enorme diversidade de arrecadação. As capitais apresentam arrecadação até dez vezes superior aos demais municípios de seu próprio Estado, ao contrário os municípios de maior porte não revelam melhor desempenho do que os pequenos, independentemente do nível de renda do Estado em que estão localizados (PRADO, 2001, p. 50).

Para compensar as desigualdades dos Estados e Municípios, a Constituição Federal de 1988 descentralizou os recursos dos sistemas de transferências fiscais, como FPE e o FPM. Porém, as receitas provenientes das transferências constitucionais podem ser gastas de modo bastante autônomo pelos governos subnacionais, excetuando-se as vinculações constitucionais de gasto em saúde e educação (ARRETCHE, 2004).

Assim, a descentralização fiscal que ocorreu no Brasil após a redemocratização não foi planejada conforme ocorresse à descentralização das responsabilidades aos Estados e Municípios (PRADO, 2001). Neste sentido, Arretche (2004) avalia que a Constituição Federal de 1988 descentralizou receita, mas não encargos. As medidas legais e reformas adotadas se orientaram exclusivamente para ampliar, simultaneamente, a parcela de recursos fiscais controlados pelos Estados e Municípios e a sua

autonomia na gestão destes recursos ampliados. Como observado na Tabela 01 vemos a descentralização dos recursos financeiros para o poder local pós CF-88, os Municípios aumentaram sua arrecadação própria entre o período de 1988-1989, de 2,7%, para 5,5% no período entre 1999-2005 e também tiveram um incremento na participação da Receita Disponível, de 13,8% em 1988-1989, para 17,2% em 1999-2005.

Tabela 01
Arrecadação Própria e Receita Disponível – União, Estados e Municípios (%)

%	Arrecadação Própria			Receita Disponível		
Período	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1999-2005	67,7	26,7	5,5	57,0	25,8	17,2
1994-1998	66,8	28,0	5,2	56,8	26,9	16,4
1990-1993	66,4	29,1	4,5	56,6	28,2	15,2
1988-1989	69,4	27,8	2,7	60,4	25,9	13,8
Fonte: Rezende (2006)						

Nos primeiros anos do novo pacto federativo brasileiro ABRUCIO (1999) o caracterizou como um federalismo de natureza predatória, tendo em vista a ausência de uma coordenação federativa. Com isso, a descentralização para os governos subnacionais de receitas não vinculada a encargos, resultou em desperdício e sobreposição de ações. Ou seja, os Estados e Municípios passaram a ter liberdade para alocar os recursos de acordo com planejamento próprio, além do fato de que na repartição das competências dos entes federativos, são instituídas nos artigos 24 e 25 (BRASIL, 1988) uma série de competências comuns e concorrentes (ABRUCIO, 2005), o que resultou na sobreposição de ações. Ainda sobre este aspecto das indefinições das tarefas governamentais existem as “competências remanescentes” que permitem aos Estados e Municípios legislar sobre os assuntos em que a União é omissa ou não são proibidos pela Constituição Federal aos Estados-Membros. Ao poder Municipal também é autorizado legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Este processo consolida um federalismo predatório e não-cooperativo (ABRUCIO, 2005). Conforme Arretche (2004) esta organização entre o governo central e as unidades subnacionais é propícia para produzir efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações,

desigualdades territoriais na provisão de serviços e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais.

Porém, no decorrer dos anos noventa alguns fatores contribuíram para que o Brasil transitasse do federalismo predatório para relações intergovernamentais mais cooperativas, com a estabilização da economia pelo Plano Real, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a coordenação federativa assumida pelo Governo Federal a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (ABRUCIO, 2005). É importante frisar que a variação de grau entre o federalismo cooperativo e o predatório será determinada por especificidades de cada área de política pública (ARRETCHE, 2004).

Na história do novo federalismo brasileiro algumas políticas públicas avançaram mais no tocante ao relacionamento intergovernamental mais cooperativo, com os instrumentos de regulamentação e a definição de atribuições, competências e financiamento cooperativo entre os entes, como saúde e educação (ARRETCHE, 2000; ABRUCIO, 2005).

Na área da saúde, o SUS é um grande exemplo da cooperação intergovernamental, através da parceria entre os três entes, tanto no financiamento, quanto na execução dos serviços. Enfim, o SUS é regulamentado e em seu marco legal todos os entes federativos possuem suas atribuições e competências (ARRETCHE, 2004). Na área da educação o FUNDEB (antigo FUNDEF), propiciou a descentralização das políticas públicas de educação, com financiamento transferido da União aos municípios, regulamentado com um pacto federativo claro (ARRETCHE, 2004).

Assim, no federalismo brasileiro, a unidade central - União - possui um grande poder de induzir políticas públicas para as unidades subnacionais – Estados e Municípios. Desta forma, por mais que houvesse a descentralização dos recursos financeiros, a autonomia das unidades subnacionais não é total, e a maioria das políticas públicas depende de recursos da União (ARRETCHE, 2000).

Com efeito, para os objetivos deste estudo tomamos como premissa que o Federalismo brasileiro é caracterizado por unitarismo – ao centralizar poderes na União em detrimento de Estados e Municípios – e descentralizador a partir

do momento em que a União delega aos Estados e Municípios a responsabilização de na gestão de uma série de políticas públicas.

1.4. Os Municípios no Federalismo Brasileiro

Até os anos 80, no imaginário e no discurso político, nas elaborações acadêmicas e nos meios de comunicação, a imagem do local, geralmente era ancorada numa percepção da realidade dos pequenos e médios municípios. Desse modo o município tinha o estatuto instituído pela negatividade: lugar de sobreposição da esfera privada em detrimento da esfera pública, de práticas coronelísticas, patrimonialistas e clientelísticas, do primado das relações de reciprocidades hierárquicas (COSTA, 1996).

Porém, conforme tratado anteriormente, a queda do modelo de Estado centralizado, a descentralização na agenda política governamental, a difusão da importância das comunidades locais via agências multilaterais e o processo de redemocratização no Brasil, contribuíram para a ressignificação do poder local e sua valorização (COSTA, 1996).

Após 1988, os Municípios estavam empoderados, foram alçados posição de ente federativo autônomo, podem eleger diretamente Prefeitos e Vereadores, constituir sua Lei Orgânica, detinham condições de legislar sobre sua realidade local, suplementar a legislação federal e a estadual, adquirem competências e capacidade de rendas próprias⁵.

As Constituições anteriores somente outorgavam aos municípios os elementos garantidores mínimos à configuração da autonomia municipal. Agora, porém, com a atual Carta Magna, foi-lhes reconhecido o poder de auto-organização, além, é claro, de significativa ampliação das competências exclusivas dos Municípios (COSTA, 1996).

Assim, atualmente, segundo Silva (2000) apud Azevedo (2007) a autonomia municipal está assentada em quatro capacidades: (a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria; (b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmeras Municipais; (c) capacidade normativa própria, ou capacidade de

⁵ Artigo 29 e 30 em BRASIL (1988).

autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar; (d) capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local).

A partir destas quatro capacidades municipais encontram-se fundadas a autonomia política (capacidades de auto-organização e de autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da autoadministração) (SILVA, *op. cit.*, p. 622 *apud* AZEVEDO, 2007).

A autonomia municipal configura o mais considerável avanço de proteção e abrangência do instituto, assim como um manancial ainda não totalmente explorado na via de democratização e descentralização do poder (BASTOS, 2001, p. 229). Valorizar o Município implica reconhecer um direito inato, fundamental de todo ser humano, de projeção social, que é o direito de resolver, juntamente com os vizinhos, os problemas que lhes dizem imediatamente respeito na vida diária. (ATALIBA, 1985, p. 194)

É nas cidades onde a realidade social é dinâmica e transforma-se, aonde os problemas surgem e as possibilidades de soluções podem ser identificadas pelos gestores públicos em parceria com a sociedade civil (RICARDO; CARUSO, 2007). Nos municípios a aproximação entre a Administração Pública e a sociedade é naturalmente maior e pode contribuir para a melhor identificação das agendas de demandas públicas e também da fiscalização das ações do poder público pela população (GENELHU, 2010). A literatura que analisa a gestão municipal argumenta que o êxito na administração de uma cidade contribui para que o serviço prestado nos Municípios vizinhos também se desenvolva, colaborando para que a qualidade de vida regional também melhore, assim não há problema local independente, e seus reflexos tendem a serem sentidos pelos Estados-membros e pela União (MEIRELES, 1981).

Por isso todas as políticas públicas que puderem ter a participação do poder local devem considerá-lo como ator político privilegiado, porém para que as políticas públicas municipais tenham êxito devem ser observadas as

capacidades financeiras locais ou que haja um programa de descentralização com responsabilidades delimitadas e transferência de recursos financeiros (ARRETCHE, 2000).

A Constituição Federal (1988) designa ao Município a competência para agir sobre as necessidades locais. Sobre este aspecto, assinala Genelhu (2010, p. 142):

Na forma federal de Estado o Município deve ser o ente federado ao qual serão atribuídas as funções cujos benefícios serão sentidos pela população local. Nos casos de defesa nacional, política econômica ou política geral de educação percebe-se que o reflexo da atuação estatal ocorrerá em todo o país, o que indica não ser adequada aos Municípios, guardando relação com as atribuições da federação, representada pela União. Por outro lado, atuações nas áreas de cultura, transporte urbano, horário e remuneração de professores da rede pública guardam íntima relação com peculiaridades das comunidades locais e por isso devem ficar sob responsabilidade dos governos municipais. Em se tratando de saúde, deve o governo central concentrar-se na erradicação de epidemias, vacinação da população e políticas gerais de saúde; aos Municípios, a descentralização dos serviços com a correspondente autonomia financeira permitiria o investimento em alternativas menos dispendiosas e mais eficazes.

Conforme exposto sobre o novo federalismo brasileiro, a descentralização de recursos financeiros aos Municípios com liberdade orçamentária dotou as cidades com capacidade de inovação na gestão de acordo com as demandas sociais peculiares. No tocante a ampliação dos encargos e recursos, a órbita local teve status privilegiado após a redemocratização, pois os Estados em comparação aos Municípios estão na mesma situação de antes do novo marco legal de 1988 (PRADO, 2001).

Assim, os Municípios contam com receitas próprias como ISS, IPTU e ITBI e transferências intergovernamentais, da União para os Municípios: FPM, Receita do ITR atribuída aos municípios e Fundos setoriais de políticas

públicas como Educação (Fundeb) e Saúde (SUS) e também dos Estados para os Municípios, como: 25% do ICMS Estadual aos municípios e 50% do IPVA atribuído aos municípios (REZENDE, 1995). Para autores que analisam o federalismo fiscal brasileiro pós-1988 como Rezende (1995 e 2006) temos um fortalecimento das receitas municipais, em detrimento das receitas Estaduais, conforme dados da Tabela 1.

Porém, apesar deste incremento na arrecadação e nas receitas dos Municípios, pesam contra este ente federativo alguns fatores. O primeiro, é que em alguns casos o excesso de responsabilidades tem engessado as iniciativas municipais em grande medida e, por outro, uma quantidade elevada de municípios necessita da tutela dos outros níveis de poder para implementar políticas. Os municípios não atingem nível desejado de autonomia por estarem técnica e financeiramente despreparados. Conforme Arretche (1999, p. 136):

No Brasil, há municípios cujos atributos estruturais lhes permitiriam assumir a gestão de políticas sociais sem incentivos derivados de estratégias de indução advindas dos níveis mais abrangentes de governo [...]. Mas, a grande maioria dos municípios brasileiros caracterizava-se por baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa.

O segundo ponto que vem sobrecarregando os Municípios é a demanda cada vez maior de políticas públicas em todas as áreas de direitos sociais⁶. No período de redemocratização temos uma nova configuração social das cidades com o cenário preponderantemente urbano das cidades brasileiras, sendo intenso o processo de metropolização do país. Não foi apenas um crescimento das áreas metropolitanas, em número de pessoas de organizações administrativas, como também os problemas sociais cresceram gigantescamente nesses lugares, como a elevação do desemprego urbano, a piora no sistema de transporte nas grandes cidades, o crescimento da desigualdade e da pobreza metropolitana, bem como o aumento da violência

⁶ Artigo 6º (CF, 1988): “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

nas periferias (ABRUCIO, 2005, p. 62). De acordo com SANTOS (1986) apud MARICATO (1996):

Não foi só o governo. A sociedade brasileira em peso embriagou-se, desde os tempos da abolição e da república velha, com as idealizações sobre progresso e modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos... Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos.

Conforme Maricato (1996) as principais causas da urbanização são a: mudança do modelo econômico, de agrário-exportador para urbano-industrial a partir de 1930 no Brasil, e na década de 1960 no Estado do Espírito Santo, assim, as condições de vida no campo eram muito difíceis e de acordo com Santos (1986) apud Maricato (1996) havia perspectivas de melhor qualidade de vida na cidade. Maricato (1996) corrobora este argumento de urbanização acelerada e concentrada o qual configurou uma reversão demográfica: se aproximadamente 10% da população era urbana no final do século XIX, no final do século XX aproximadamente 20% dela é rural.

É importante ainda salientar que este ônus com os quais as cidades brasileiras passaram a assumir pelo bônus, temos ainda fenômenos como o hobbesianismo municipal, onde prevalece a guerra fiscal e por recursos entres os governos locais (MELO, 1996) e o municipalismo autárquico, pensamento que acredita que apenas o Município tenha condição de ser responsável pelas políticas públicas (ABRUCIO, 2005).

Abrucio (2005) argumenta que as relações intergovernamentais vêm tendo tímidos avanços após o Governo Fernando Henrique no sentido de um federalismo cooperativo e com a União assumindo o legítimo papel de coordenador federativo. Esta nova realidade social das cidades brasileiras, principalmente das capitais e regiões metropolitanas demanda dos gestores municipais não contar apenas com sua arrecadação e transferências obrigatórias da União e Estados, assim, para implementação de políticas

públicas os Municípios brasileiros dependem de financiamentos Estaduais e/ou Federais.

Considerando que o processo de descentralização de políticas públicas no Brasil balizado com a CF (1988), transferiu o poder decisório de políticas públicas para as unidades subnacionais, porém a União não transmitiu para os Estados e Municípios recursos financeiros que dotassem os mesmos com capacidade de implementação das políticas públicas.

Deste modo é notável a relevância da União no estabelecimento de planos nacionais com diretrizes programáticas, atribuições de cada ente e métodos de transferência de recursos financeiros para as unidades subnacionais. Com isto, temos políticas sociais, como educação e saúde, que são organizadas por meio de Planos Nacionais, em que são estabelecidas as diretrizes dos programas, as atribuições de cada ente federativo, o método de distribuição dos recursos financeiros e também o controle social externo.

Nesse cenário, se os Municípios detiverem autonomia financeira haverá plena autonomia administrativa. Com isso, o investimento público municipal em infraestrutura, educação, saúde e/ou segurança pública, tende a atrair a iniciativa privada e dessa maneira aumentar a oferta de oportunidades de trabalho, diminuindo o movimento migratório em direção às grandes cidades, melhorando a arrecadação tributária local, dando ainda mais recursos para o aperfeiçoamento na prestação dos serviços (RODRIGUEZ, 1994). Contudo, muitos desafios existem para que as cidades consigam executar políticas públicas em consonância com suas demandas sociais, como detalha Genelhu (2010, p. 143-144):

Esse círculo virtuoso substituiria o quadro atual, em que os governos municipais, em sua maioria esmagadora à míngua, não fazem investimento algum, o mais das vezes lutam com muito sacrifício para pagar as despesas com o funcionalismo. Assim, para atrair a iniciativa privada, direta e indiretamente geradora de múltiplos postos de trabalho, oferecem incentivos fiscais, reduzindo a arrecadação tributária, conseguindo piorar o que se julgava impossível de fazê-lo. Pode-se argumentar que os postos de trabalho criados compensariam a isenção concedida, mas na sistemática atual a distribuição da receita tributária entre os entes federados cuidaria de anular o pequeno benefício alcançado.

Com o respeito devido, não restam dúvidas de que o sistema brasileiro de distribuição da receita tributária não permite que todos os Municípios sejam, efetivamente, autônomos. O problema reside no percentual destinado aos Municípios, que vêem aumentar os seus gastos de maneira considerável, sem o correspondente aumento da receita própria. O grau de autonomia administrativa depende do grau de autonomia financeira não se pode medi-lo pelo quanto se gasta e sim pela origem dos recursos aplicados.

Apesar destas limitações financeiras nem todos os Municípios ficaram dependentes apenas do poder de indução do governo central, o novo marco legal federativo dotou o Município de autonomia administrativa, financeira e político, pois a descentralização de receitas remodelou a capacidade de gerir políticas públicas pelas Prefeituras, e pela não vinculação entre receita e obrigação, os gestores tiveram liberdade orçamentária para alocar os recursos de acordo com suas preferências e demandas da realidade local. Nosso destaque vai para as capitais que ao contrário de outros municípios, de acordo com Arretche (2004) e Prado (2001) tiveram boas condições financeiras e condições de implementação de agenda de políticas públicas com autonomia dos Governos Estaduais e Federal.

Neste sentido, os Municípios conseguiram alcançar papel importante na implementação das políticas sociais no país, seja devido aos programas de descentralização de políticas públicas empreendidos pelo Governo Federal e pelos Governos Estaduais (ARRETCHÉ, 2000) ou também por experiências inovadoras municipais (FARAH, 2000). Assim, em todos os campos das políticas sociais, como educação, saúde, segurança, habitação, saneamento, cultura, lazer existem experiências municipais sendo realizadas na maioria das cidades brasileiras (FARAH, 2000).

CAPÍTULO 2

Violência Urbana, Segurança Pública e Relações Intergovernamentais

A valorização do poder local tem colocado as cidades como o espaço privilegiado tanto para as concepções políticas neoliberais quanto para as progressistas, seja respectivamente para o desenvolvimento econômico, quanto para a implementação de políticas mais equânimes e democráticas.

No cenário da globalização, para o pensamento neoliberal as cidades são análogas as organizações empresariais, por isso são demandadas a ter condições de desenvolvimento econômico, o que significa dizer possuir condições adequadas para rentabilidade e acumulação de riquezas. Para tanto, os defensores deste pensamento argumentam sobre a necessidade de elaboração de uma Agenda 21 ou Plano Estratégico, que prescreva uma série de demandas positivas a serem atendidas, seja em infra-estrutura, logística, qualidade de vida e segurança. Este paradigma das cidades globais possui várias contradições e efeitos perversos como a segregação sócio-espacial e a violência com os pobres.

Nas duas últimas décadas do século vinte, as cidades brasileiras vêm vivenciando um aumento exacerbado dos índices de criminalidade e violência, ao mesmo tempo em que foram redefinidas as atribuições municipais, a partir da CF/88 que redesenhou as relações federativas brasileiras. Neste contexto, a intenção deste capítulo é mostrar que a compreensão do fenômeno da violência exige um tratamento multicausal, na medida em que a mesma se explica por fatores resultantes de mudanças culturais, econômicas e sociais. Além disso, busca mostrar que a reorganização federativa das políticas de segurança pública, vem sendo respaldada pela compreensão de que os três níveis de governo da federação — Governo Federal, Governos Estaduais e Municípios — têm papéis a desempenhar. O rumo do capítulo será contextualizar as mudanças ocorridas sob efeito dos processos de globalização nas cidades e o aumento da violência urbana brasileira, por um lado, o fracasso do modelo unicamente policial e de justiça criminal, por outro. Na sequência, se busca evidenciar a emergência de uma nova concepção federativa de segurança pública que passa a respaldar as Políticas Nacionais

de Segurança implementadas a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A forma como essa nova concepção orientou a construção do marco legal e institucional que compõem o quadro da área de Segurança pública no Brasil, constitui o passo seguinte.

2.1 As cidades e o poder público local no contexto das “*cidades globais*”

Na esteira dos processos de globalização em grande escala a partir das duas últimas décadas do século vinte o capitalismo passou a exercer maior capilaridade em todas as economias mundiais. Com isso, ganhou espaço no debate um novo fenômeno que tem atraído atenção das ciências sociais, o qual diz respeito a inserção das cidades nos fluxos econômicos do capitalismo globalizado (COMPANS, 1999).

Nas mudanças relacionadas à globalização da economia, a interdependência entre os Estados Nacionais aumentou vertiginosamente, estas transformações passaram a ser designados como “sociedade em rede” (BORJA E CASTELLS, 1996 apud CARVALHO, 2000, p. 76). Assim, as cidades e prioritariamente as metrópoles passaram a ser defendidas pelas agências multilaterais do capitalismo global como “motores do desenvolvimento” e “máquinas do crescimento” (CARVALHO, loc. cit.). Ou seja, local privilegiado de produção e reprodução do capital privado. “Cidades globais” é a designação dada às cidades que tem buscado inserção nos fluxos econômicos internacionais. (COMPANS, 1999; CARVALHO, 2000; SANCHEZ, 1999). Esta terminologia de “cidades globais” vem sendo utilizado por uma nova concepção do poder local que advoga que a relação das especificidades endógenas, tidas como *potencialidades locais* devem relacionar-se as mudanças econômicas do capitalismo internacional (COMPANS, 1999)

Entre, as principais mudanças decorrentes das transformações ocorridas no sistema capitalista mundial esta a circunscrita ao processo de reestruturação produtiva da economia, que implicou na mudança do padrão técnico-organizativo denominado pela literatura de padrão taylorista-fordista para o padrão de flexibilização das relações de produção. Esses processos ao lado dos processos de globalização trouxeram pesadas conseqüências para a organização e o equilíbrio dos Estados Nacionais, ao mesmo tempo em que,

mudanças ocorridas no mapa político, nas esferas tecnológicas, na nova divisão internacional do trabalho desembocaram em reconfiguração na ordem internacional. Com isso, o padrão de relação Estado-sociedade prevalecente nos países de economia capitalista, desde o fim da Segunda Guerra, caracterizado por uma forte intervenção estatal na economia e pela presença decisiva do Estado na provisão de bens e serviços públicos, passou a ser duramente questionado (ZORZAL E SILVA, 2007). Mais precisamente,

Neste cenário entra em cena, simultaneamente, o debate sobre o padrão de intervenção do Estado na economia e nas áreas sociais e sobre o papel da *participação social* na consolidação de regimes democráticos. Em outras palavras, entra em pauta o tema da Crise do Estado, portanto da necessidade de reconfiguração das relações tanto entre Estado e mercado como entre Estado e sociedade. Ambas as dimensões configurando eixos distintos, porém imbricados de mudanças, tensionadas por disputas ideológicas e políticas acerca do encaminhamento das reformas que deveriam ser efetuadas. (ZORZAL E SILVA, 2007, p.2).

No caso dos países latino-americanos, particularmente, no Brasil, os impactos dos referidos processos de mudanças, como das políticas de ajuste neoliberal, se superpuseram à situação de crise econômica e política interna, aprofundando as contradições da estratégia desenvolvimentista que encontrou seus limites na confluência desses dois processos. Assim, nos anos de 1980 e 1990, a sociedade brasileira foi marcada por amplas reformas. Reformas político-institucionais e reformas econômicas que alimentaram o debate e a agenda política em torno da reforma do Estado *lato sensu*. Significa dizer que, no âmbito do processo de redemocratização, a agenda teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição da equidade dos resultados. Dessa perspectiva enfatizou-se a descentralização e a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas. No que concernem as políticas sociais, a reforma “deveria ser orientada para um Estado do tipo institucional-redistributivista, de corte social-democrata,

caracterizado pela concepção universalista de direitos sociais” (DRAIBE, 1996, *apud* ZORZAL E SILVA, 2007, p. 3).

É, portanto, nos marcos dessa conjuntura de mudanças e tendo em mente o entrelaçamento de agendas distintas de reformas, que diferentes vertentes teóricas interpretam e concretizam projetos de reformas, no âmbito do poder público expressando um conjunto de valores referidos a campo ético-políticos distintos, que disputam entre si a hegemonia. Isto, tanto na esfera da União, como nos estados federados e municípios. Assim, enquanto a vertente democrático-popular aposta na partilha do poder entre Estado e sociedade, para definir a noção de interesse público, e do exercício da cidadania, para o campo articulado pelo pensamento neoliberal / conservador, ao contrário, a saída está no mercado, ícone da modernidade, na construção de um novo modelo de desenvolvimento que dê liberdade aos agentes econômicos. Para tanto, este último defende a idéia de Estado mínimo gerido de forma a tornar o Estado eficiente, eficaz, moderno e voltado para o “cidadão-cliente”. Isto é, numa relação direta Estado/indivíduo, como se fosse possível oferecer serviços que são consumidos coletivamente de forma individual, como é o caso, por exemplo, da segurança pública.

No contexto desses embates, sobretudo a partir dos anos noventa, é que a valorização do poder local e da cidade entra em pauta, trazendo para a cena política as idéias das “*cidades globais*” (COMPANS, 1999). Assim, a atuação das agências internacionais será na perspectiva de disseminar as diretrizes do programa liberal-conservador para a agenda do poder público municipal. Sob a liderança do Banco Mundial a agenda das “*cidades globais*” será disseminada pelas metrópoles mundiais, para que as cidades tenham uma “boa imagem”, apresentando-se como em um portfólio empresarial com as potencialidades locais e a capacidade de atrair investimentos privados para seu território (PINTO, 2001).

A defesa do capitalismo econômico em torno das “*cidades globais*” tem como objetivo a reestruturação urbana com a finalidade de atrair investimentos privados e não a garantia dos interesses coletivos. A orientação do Banco Mundial é de que a cidade deve passar por um receituário que inclui a ressignificação da cidade como um produto a ser colocado em uma vitrine para que os grandes investidores mundiais possam escolher ou não investirem na

mesma. Estas transformações urbanas são ligadas diretamente aos interesses das multinacionais que com a “sociedade em rede” podem definir de acordo com a “cidade global” com as melhores condições de infraestrutura para se instalar e produzir capital (CARVALHO, 2000).

O programa neoliberal das “cidades globais” coloca entre os principais instrumentos para que a cidade torne-se um produto: os planejamentos estratégicos, as agendas 21, o marketing e a boa imagem da cidade (PINTO, 2001). Para estes passos do guia de orientação para que as cidades tornem-se “cidades globais” esta a assimilação de fatores internos a fatores externos que conpirem a favor da competitividade das metrópoles para atraírem empresas multinacionais a instalarem escritórios ou indústrias nos países periféricos (CARVALHO, 2000).

Estas estratégias utilizadas para implementação das “cidades globais” esta inserida nas reformas das cidades sob a perspectiva neoliberal-conservadora. Ela dissemina a necessidade de reordenamento do planejamento urbano nas cidades, e privilegia a lógica de apropriação do espaço pelo capital, em detrimento de uma concepção em que valorize o espaço público participativo.

No mesmo período da massificação do capitalismo globalizado, nos anos oitenta e noventa, existe uma tendência mundial de valorização das cidades e da ação do poder local, tanto por orientações ideológicas do liberalismo-conservador, onde observa nas cidades a oportunidade para apropriar o espaço público para interesses do capital internacional, tanto quanto pela esquerda-progressista, que defendem as cidades como o local de exercício da democracia com a fiscalização e participação da gestão pública. Esta tendência a transferência do poder decisório para o nível municipal também tem sido compartilhada pelos campos político-ideológicos: liberal-conservador e esquerda-progressista, e disseminado internacional por várias agências multilaterais⁷. Assim, a noção de “cidade global” coloca o poder público municipal como quem deve assumir a liderança local das transformações da realidade social em curso. E ser protagonista na agenda política, definir quais as prioridades da cidade, as políticas públicas necessárias para a demanda local, se não houver recursos próprios realizar parcerias com outras instâncias

⁷ Para maiores detalhes sobre a descentralização e a valorização do poder local na agenda pública ver neste trabalho, Capítulo 01, p. 27-30.

públicas, empresas privadas ou agências financeiras internacionais (TONELA, 2006).

No Brasil, nos anos oitenta e noventa, ocorreram muitas transformações sociais no país, pelo contexto interno, como a redemocratização, o novo pacto federativo com a CF-88, os novos papéis federativos de União, Estados e Municípios, a crise fiscal do país, o crescimento da população urbana, o aumento das demandas sociais, entre outros. Influenciado pela conjuntura externa de políticas de ajuste estrutural econômico de cunho neoliberal e na busca de soluções para a crise fiscal do Estado brasileiro a opção adotada pela coalizão presidencial vitoriosa nas eleições nacionais pós CF-88 fizeram a opção pela inserção do país nos fluxos econômicos internacionais e na adoção da agenda de políticas neoliberais de Reforma do Estado, nas mudanças de relação Estado e Sociedade e Estado e Mercado.

A redemocratização foi terreno fértil para a idéia de descentralização e autonomia do poder local na ANC e na promulgação da CF-88. E a inserção do programa liberal-conservador na agenda de políticas do Brasil também esteve presente no início dos anos noventa com as políticas de ajuste estrutural e de privatização das empresas estatais. Após a redemocratização as sucessivas vitórias de coalizões presidenciais de centro-direita fizeram a inclusão na agenda do poder público no país das instruções do programa neoliberal.

Deste modo o a agenda de políticas públicas no Brasil assimilou as idéias das “*cidades globais*” visto que no início dos anos noventa algumas intervenções urbanas no país apresentam características das orientações do receituário das “*cidades globais*” como a revitalização do Centro (1991) e da Avenida Paulista (1992) em São Paulo (CARVALHO, 2000), o Plano Estratégico do Rio de Janeiro de 1995 (VAINER, 2000) e o Projeto Vitória do Futuro e a Agenda Local 21 em 1996 (PEGORETI, 2004).

Neste sentido, as “*cidades globais*” constituíram-se em um conjunto de estratégias do campo político neoliberal-conservador associado a agências multilaterais e empresas multinacionais com interesses em estabelecerem escritórios ou/e indústrias em metrópoles que dispusessem de todo um aparato de equipamentos públicos – segurança, logística, aeroportos, infraestrutura, comunicação, etc. – voltados para os interesses privados de acumulação do

capital. Este reordenamento urbano para o atendimento dos anseios do capital internacional vai de encontro aos anseios das empresas multinacionais e de seus países-sede, pois contaram com todo o aparato público da “cidade global” onde se instalaram, além de mão de obra barata para a execução dos serviços, a não intervenção do Estado na economia, ou seja, vários incentivos fiscais são oferecidos para a instalação destas multinacionais, principalmente nos países periféricos.

No entanto, as “cidades globais” têm uma concepção privatista da cidade ao retirá-la todo seu potencial democrático e os interesses coletivos e subordiná-lo aos ditames do capitalismo global. Vários efeitos perversos têm sido identificados por autores, como Compans (1999) e Carvalho (2000) que analisaram as consequências das “cidades globais”, como a polarização social e a segregação urbana. Estas duas características dos projetos de cidades globais vêm a reboque das práticas de *gentrificação* e *requalificação* do espaço urbano, que constituem em empreendimento que visam maquiar a paisagem urbana para a construção de uma “boa imagem” (CARVALHO, 2000). Assim, estas estratégias contribuem para a polarização social e a segregação urbana na medida em que produzem o afastamento entre as classes pela produção de zonas de habitação segregadas (NETTO e KRAFTA, 1999).

Este processo de segregação sócio-espacial vem sendo implementado no contexto da exacerbada urbanização das metrópoles brasileiras inscrito nas últimas décadas do século vinte. Conforme Maricato (1996) as principais causas da urbanização no Brasil, leia-se região sudeste são a: mudança do modelo econômico, de agrário-exportador para urbano-industrial a partir de 1930 no Brasil, e na década de 1960 no Estado do Espírito Santo decorre da erradicação da cafeicultura e industrialização via grandes projetos, assim, as condições de vida no campo eram muito difíceis e de acordo com Santos (1986) apud Maricato (1996) havia perspectivas de melhor qualidade de vida na cidade.

Maricato (1996) corrobora este argumento sobre o processo de urbanização acelerada e concentrada o qual configurou uma reversão demográfica: se aproximadamente 10% da população era urbana no final do século XIX, no final do século XX aproximadamente 20% dela é rural. A Região Metropolitana da Grande Vitória do Estado do Espírito Santo possuíram estas mesmas

características descritas por Maricato (1996) em sua formação, na Tabela 02 observamos que na década de 1960, 17,88% da população do Espírito Santo residia nos Municípios que hoje compõe a RMGV, no ano 2000, a população que residida na RMGV chega há 46,03%.

Tabela 2
Participação da Grande Vitória na evolução populacional do Espírito Santo:
1940– 2000

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Cariacica	15.228	21.741	39.608	101.422	189.089	274.532	324.285
Guarapari	11.256	12.350	14.861	24.105	38.496	61.719	88.400
Serra	6.415	9.245	9.192	17.286	82.581	222.158	321.181
Viana	7.661	5.896	6.571	10.529	23.440	43.866	53.452
Vila Velha	17.079	23.127	55.589	123.742	203.406	265.586	345.965
Vitória	45.212	50.922	83.351	133.019	207.747	258.777	292.304
G. Vitória	102.851	123.281	209.172	410.103	744.759	1.126.638	1.425.587
E. Santo	750.107	861.562	1.169.553	1.599.333	2.023.340	2.600.618	3.097.232
GV/ES (%)	13,71	14,31	17,88	25,64	36,82	43,32	46,03
Fonte: IBGE/DIPEQ/ES/SDDI – 2000							

Para exemplificar as transformações ocorridas, na RMGV citamos Zorzal e Silva (2011, p. 7):

O conjunto das transformações ocorridas na economia e na sociedade capixaba conduziria a RMGV a apresentar, no limiar do século XXI, um perfil que ostenta elevados níveis de concentração populacional, renda, produção e consumo. A expressão dessa concentração pode ser visualizada pelos indicadores populacionais. Se em 1970 o Estado do ES tinha um contingente populacional da ordem de 1.599.324 habitantes, dos quais 418.273 estavam nos municípios da RMGV, o que significava 26% do total, em 2007 a população total subiu para 3.351.669 habitantes, sendo que desses 1.624.837 estavam na RMGV, o que representa 48% do total. Ou seja, quase a metade da população do Estado está residindo na RMGV.

A urbanização da RMGV não foi diferenciada das de outras metrópoles brasileiras, conforme Mattos (2010) e Zorzal e Silva (2011) foi um crescimento demográfico aliado à precariedade das condições de renda de grande parte da população, que conduziu a uma ampla e desordenada formação de assentamentos subnormais. Alguns atores entendem a segregação sócio-

espacial como um fenômeno do processo de urbanização que contribuiu para o aumento dos índices de criminalidade violenta nas metrópoles brasileiras (ADORNO, 2002; MARICATO, 1995; MATTOS, 2010). Conforme MARICATO (1995, p. 49) em estudo realizado em São Paulo, alguns distritos que apresentavam maior ocorrência de violência, também se destacavam nos levantamentos de defasagens de saúde, baixa renda, congestionamento habitacional, ocorrência de favelas e analfabetismo ou baixa escolaridade, o que revela o quão profunda é a marca da segregação. Nosso intuito neste estudo não é ligar o fenômeno da violência e da criminalidade apenas a segregação sócio-espacial e a pobreza, mas mostrar como a urbanização acelerada e concentrada contribuiu para tal. Conforme Soares (2000) são os mais pobres e os menos educados que matam e morrem mais por violência. Segundo suas pesquisas, nas principais regiões metropolitanas do Brasil, as áreas mais pobres são as que apresentam as maiores taxas de homicídios no tempo.

Nesta perspectiva, nas últimas décadas do século 20, novas tendências de crescimento econômico e desenvolvimento social mudaram profundamente o perfil e a dinâmica da sociedade brasileira. Na esteira dos processos de mudanças no padrão técnico-organizativo e de reestruturação produtiva, em curso, nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, a sociedade se reconfigurou. Nesse sentido, importantes segmentos do mercado foram modernizados; o parque industrial e tecnológico cresceu e expandiu; ocorreram avanços na direção de serviços altamente informatizados. Ademais, apesar das enormes carências sociais e da dívida social acumulada, houve progressos nos domínios da escolarização fundamental e mesmo da saúde pública, entre outros indicadores que atestam a natureza das mudanças. Ao mesmo tempo, a sociedade brasileira tornou-se mais densa e mais complexa nas suas relações de classe, nas suas relações intersubjetivas, nas lutas sociais pelo reconhecimento de identidades e de direitos; mais reivindicativa, mais participativa, cada vez mais inconformada com a persistência de seus problemas, entre os quais a violência urbana cotidiana (ADORNO, 2002, p.87). Então, vejamos como a questão da criminalidade e da violência urbana tornaram-se temas centrais da agenda política brasileira pelo aumento nos índices de homicídios a partir da década de oitenta. Observando

a Tabela 3 verificamos o aumento gradativo da taxa nacional de homicídios por 100 mil habitantes no período dos anos de 1985 ao ano 2000, no ano de 1985 o número era de 15,1 homicídios por 100 mil habitantes, enquanto que no ano 2000 a taxa sobe para 26,7.

Tabela 3
Coeficiente de homicídios por 100 mil habitantes:
Taxa Nacional, 1985-2000.

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
15,1	15,3	17,0	16,8	N/C	N/C	20,9	19,1	19,6	21,2	23,8	24,7	25,3	25,9	26,1	26,7

Fonte: SIM/MS organizado por Peres e Santos (2005).

Este fenômeno do aumento da taxa de homicídios encontra-se concentrado com mais intensidade nas capitais e Regiões Metropolitanas (RM) conforme os dados da Tabela 4. As taxas de homicídios nas Capitais e RM's ultrapassam consideravelmente as taxas nacionais e das cidades interioranas. Por exemplo, no ano de 1998, a taxa nas Capitais era 45,3; nas Regiões Metropolitanas era 49,1 e a taxa nacional era 25,9. No ano de 2008, a taxa das Capitais era de 37,3 e das RM's era de 37,0 enquanto a taxa nacional era de 26,4. Embora a taxa das Capitais e das RM's venham diminuindo na série histórica de 1998 ao ano 2008, os índices de homicídios ainda encontram-se muito concentrados nestes territórios em detrimento da média nacional.

Tabela 04
Evolução das Taxas de Homicídio na População Total Segundo Área
Geográfica
Brasil, 1998/2008.

ÁREA	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	25,9	26,2	26,7	27,8	28,5	28,9	27,0	25,8	26,3	25,2	26,4
Capitais	45,3	44,6	45,8	46,5	45,5	46,1	42,4	38,5	38,7	36,6	37,3
RM	49,1	49,5	48,9	49,3	48,9	49,1	44,9	40,7	39,9	36,6	37,0
Interior	14,0	14,3	15,1	16,3	17,6	17,9	17,2	17,4	18,2	18,5	19,4

Fonte: SIM/MS organizado por Waiselfiz (2011)

2.2 As Estratégias dos Municípios frente à Violência Urbana Contemporânea

2.2.1 A violência contemporânea como fenômeno *multicausal* e *intersectorial*

Antes de adentrarmos no debate sobre a questão da segurança pública é preciso realizar uma reflexão sobre a concepção de violência na contemporaneidade e sobre os instrumentos de intervenção estatal para este fenômeno. Vale lembrar que a violência como categoria analítica das ciências sociais não recebeu grande atenção ao longo do século XX, sendo vista de forma estrutural⁸ e marginal. Para Soares (2006) essa pouca atenção pode ser decorrente da concepção de violência adotada por duas vertentes principais de estudos: a) a primeira que a considerava como uma questão puramente de equipar melhor as polícias, tolerando sua brutalidade e corrupção para a manutenção dos focos do crime na periferia; e b) a segunda mais rasa que atribui as causas das violências a razões socioeconômicas, por isso não faria sentido apostar em políticas específicas.

Analisando de outra perspectiva, Adorno (2005) focaliza a dificuldade que nossa sociedade ocidental tem em conviver com as diferenças, resultando em fortes influências no processo de transição para a modernidade. O outro é visto como inimigo. Desse modo, o medo daquele que não pertence a nosso grupo e classe social é uma característica distintiva que permanece após o surgimento das cidades na modernidade (ADORNO, 2005).

Esse estigma em relação a alguns grupos sociais foi deveras substancial para a teorização de patologias individuais inatas para a ação violenta e o comportamento criminoso. No início do século XX a ânsia para a explicação de “causas gerais” para o comportamento criminoso propiciou o surgimento de teorias biológicas, tais como a de Cesare Lombroso e a teoria psicológica. Para Lombroso, existiam alguns traços físicos que discriminaria o elemento criminoso do “cidadão comum”. A teoria psicológica acreditava na baixa inteligência como faculdade para o comportamento criminoso (CERQUEIRA, 2007).

Ambas as teorias com fortes influências das ciências naturais foram abandonadas após a Segunda Guerra Mundial, porém permanecem no imaginário social sendo refletidas em várias práticas de violência policial na contemporaneidade.

⁸ A violência estrutural é identificada a vertente dominante das análises marxistas que a ligavam como fenômeno social unicamente causado pelo modo de produção capitalista, assim, a violência urbana era endêmico das desigualdades sociais inerentes ao capitalismo (CERQUEIRA, 2007).

A antropóloga Alba Zaluar (1996) argumenta que a polícia brasileira tem opção preferencial pelos pobres e negros, pois adotou como modelo de abordagem este pré-requisito de estigmatizar aquele que seria considerado como *elemento suspeito* (RAMOS, 2007).

A violência como fenômeno social adquire nuances e peculiaridades de acordo com as especificidades locais e históricas. Wieviorka (1997) identifica novos significados que permeiam a violência nesse processo de transição para o século XXI. A violência durante o período da Guerra Fria era caracterizada pelo partidarismo e polarização política, o uso da violência estava direcionado ao Estado, ou seja, ela era utilizada como instrumento para a mudança do *status quo*. O fim da Guerra Fria e a Mundialização da economia foram decisivas para a emergência de um novo paradigma da violência que não visa mais a alteração do *status quo*, mas sim um afastamento do Estado das ações de repressão e punição. Com a interdependência das economias, no contexto contemporâneo das sociedades globalizadas, o modelo clássico de Estado nacional interventor entra em declínio:

É cada vez mais difícil para os Estados assumirem suas funções clássicas. O monopólio legítimo da violência física parece atomizado e, na prática, a célebre fórmula weberiana parece cada vez menos adaptada às realidades contemporâneas (WIEVIORKA, 1997, p. 19).

Para compreendermos o novo significado da violência nossa análise deve dialogar com as mudanças sociais em curso no último quartel do século XX. Com a polarização política mundial nas décadas de 60 e 70 a violência que era hegemonizada para fins de demandas públicas se transforma no final do século em *infrapolítica* (WIEVIORKA, 1997). Com o enfraquecimento do modelo tradicional de Estado Moderno pela internacionalização das economias e do mundo globalizado temos a emergência da *infrapolítica*. Os protagonistas da violência *infrapolítica* não querem a tomada do poder do Estado, mas sim manter o Estado distante para a manutenção de atividades ilegais (tráfico de drogas, de objetos roubados, de crianças e órgãos humanos, e também atividades repressivas policiais). Essa característica pode ser notada nos movimentos comunitários ligados ao narcotráfico e também a políticos

corruptos tradicionais no morro “Dona Martha”, na cidade do Rio de Janeiro emergente no início da década de 1990. (PERALVA, 2006).

Verifica-se, portanto, que o fenômeno da violência adquire outra dimensão muito mais complexa e sofisticada. O que significa dizer, de acordo com Cerqueira (2007), que para entender fenômenos sociais complexos é necessário empreender uma articulação flexível entre os níveis analíticos micro e macro. Argumenta o autor que várias teorias sobre causas gerais da violência foram produzidas, porém é preciso realizar um filtro, pois algumas já foram contestadas por pesquisas sociais. Porém muitas teorias tradicionais sobre o comportamento criminoso foram revistas sendo apropriadas de maneira positiva para análises contemporâneas. Sobre este aspecto destaca que devem ser levadas em consideração duas dimensões nos atuais estudos sobre o tema. A primeira a partir de uma dimensão micro decorreria do entendimento das motivações individuais e dos processos que levariam as pessoas a se tornarem criminosas. A segunda deriva de uma abordagem macro que orienta a se investigar as relações entre as taxas de crimes e as variações nas culturas, organizações e instituições socioeconômicas. Nesses termos, afirma:

Por isso, as teorias e metodologias envolvidas na análise não podem ser vistas como elementos em disputa, mas como uma variedade de peças a formar um mosaico para a compreensão de fenômenos criminais específicos (CERQUEIRA, 2007, p. 25).

A crise do modelo cartesiano departamental científico contribui para a decadência de “causas gerais” sobre a violência e a criminalidade. Porém, essa abordagem tradicional mecanicista não foi plenamente evacuada do tratamento dado questão da segurança pública, que objetiva uma ação repressiva pelo aparato estatal (ALVES, 2004). A abordagem costumeira sobre segurança pública identificava no fenômeno da criminalidade e da violência urbana como um problema a ser extirpado da realidade social e por isso a única solução poderia ser o combate a criminalidade, pela repressão policial e a punição judiciária. Porém, era necessário adequar esta segurança do Estado para a segurança do cidadão. Concomitantes com a visão costumeira surgem novas concepções sobre a segurança pública. Essa emergência deriva da

necessidade em empreender uma ciência complexa que promova a segurança para o cidadão e também de articular a violência e a criminalidade em contextos democráticos (PALMIERI, 2003).

É, por conseguinte, a partir desta breve revisão bibliográfica que circunscrevemos o tema da criminalidade e a violência urbana como sendo *fenômenos multifacetados e multicausais* e que o processo de intervenção estatal via políticas públicas não deve ser dotado de uma solução sectarista.

Além disso, da perspectiva da formulação da política pública, vários autores ao analisarem o problema da violência urbana, no Brasil, advogam sobre a necessidade da compreensão a partir de uma perspectiva *intersectorial* e *interagencial*, visando sua democratização junto a sociedade e valorização das potencialidades do poder local (ADORNO, 1999; CANO, 2006; SAPORI, 2007). Esta mudança nas propostas para a segurança pública tem início a partir da década de oitenta na Europa e a partir da década de noventa no Brasil, as proposições de atuação frente à violência urbana vêm convergindo para o que o autor Dias Neto (2006) denomina de *nova prevenção*.

A metodologia da *nova prevenção* não rompe com as atuações de repressão a criminalidade, mas dá um limite a mesma ao colocá-la como complementares as estratégias de repressão e prevenção (DIAS NETO, 2006). Entre as principais propostas da *nova prevenção*, estão à compreensão interdisciplinar do crime e da violência, a interagencialidade das políticas públicas de segurança, a participação da sociedade civil e a valorização do poder local (DIAS NETO, 2006). Desse modo, a compreensão interdisciplinar da segurança pública contribui na medida em que vários são os fatores que podem causar o crime e a violência e é preciso compreender os contextos sociais em que os fenômenos estão inseridos (ADORNO, 2002). Nesse sentido, disciplinas como Antropologia, Ciência Política, Economia, Direito, Sociologia, dentre outras são de grande valia.

A *interagencialidade* das políticas públicas de segurança, por sua vez, fundamenta-se na medida em que a *nova prevenção* prevê uma complementação entre as políticas repressivas e as preventivas (DIAS NETO, 2006). É preciso articular as políticas de segurança pública, ligadas ao sistema policial e justiça criminal, com as demais políticas sociais, como educação,

habitação, transporte público, intervenção urbanística, entre outras (OLIVEIRA, 2002).

O terceiro aspecto da *nova prevenção* é a participação da sociedade civil na área da segurança pública. Esta vertente teve seu aspecto mais conhecido nos Conselhos Municipais de Segurança Pública que foram um primeiro passo para democratizar a área com mais participação social e controle social das ações do Estado (OLIVEIRA, PEREIRA e DA SILVA, 2007). Porém, por estarmos no início da atuação da sociedade civil, vários constrangimentos são impostos a participação popular como os vieses militaristas e penalistas (DIAS NETO, 2006).

O último aspecto nevrálgico para nosso estudo é a *valorização do poder local* nas intervenções públicas na área do crime e violência. A realidade social é dinâmica e a violência urbana pode variar intensamente de regiões diferentes ao qual estão circunscritas (ADORNO, 2002). Assim, as características culturais, econômicas, urbanas e sociais das realidades locais são fundamentais para a tomada de decisão sobre qual a melhor estratégia de intervenção pública (DIAS NETO, 2006), mediante a possibilidade de políticas de segurança pública e/ou políticas públicas de segurança (ZACCHI, 2002).

Neste sentido, para um melhor entendimento do problema da violência e sobre a política de segurança pública, no Brasil, no próximo item, faremos uma exposição sobre o cenário social e sobre o crescimento da violência urbana no período de redemocratização do País nos anos de 1980. Momento este em que as instituições de segurança pública permaneceram sem mudanças, enquanto que a realidade brasileira passou por grandes transformações. Este contexto político-institucional e socioeconômico é o pano de fundo em que se realizará o novo reordenamento federativo, portanto de redefinição de competências entre os entes federados, e também momento em que a segurança pública passa a contar com a atuação importantíssima dos Municípios, a partir da década de 1990.

2.2.2 A Política de Segurança Pública após a Constituição de 1988

Os principais autores que estudam as políticas de segurança pública no contexto da redemocratização identificam que não houve ocorrência de mudança no padrão de relação Estado e Sociedade na perspectiva de uma segurança pública cidadã (CARVALHO e SILVA, 2011; PERALVA, 2000). As tradicionais instituições brasileiras de repressão e punição não davam conta da nova realidade social do período de redemocratização. A sociedade brasileira estava diferente, as relações entre Estado e mercado haviam sido alteradas pela crise do modelo de desenvolvimentismo, o apelo do capitalismo globalizado era que o Estado interventor afastasse-se da organização do mercado, a inserção de novas indústrias no país, a concentração populacional nas capitais industrializadas, as mudanças no mercado de trabalho e o desemprego pela nova especialização do trabalho, as novas cidades que surgiram no país exigiam do poder público uma demanda cada vez maior por serviços públicos. Porém, vários fatores limitaram a transformação das políticas de segurança do Brasil, como a rigidez institucional e o conservadorismo das instituições de segurança, a privatização da segurança pelas elites e assim, não havendo possibilidade de alteração no modelo de segurança com o aumento da criminalidade e da violência os agentes de segurança pública passam por uma desorganização institucional.

Após a redemocratização houve a conservação das polícias militares e civis. A única diferença substancial foi a sua estadualização e subordinação aos governadores estaduais civis (CARVALHO, 2002). Peralva (2000) defende a conjectura que o processo vagaroso e intransigente de nossa redemocratização tem fortes relações com o aumento da criminalidade e da violência. Ainda de acordo com a autora, as instituições da segurança pública e da justiça não tiveram modificações substanciais na passagem do governo militar para o civil na década de 1980. Considerando que durante o período final militar houve um relativo aumento das ilicitudes desvinculadas da prática de saques da esquerda. O movimento clandestino armado de esquerda no final do período militar já se apresentava desarticulado frente às várias baixas que

sofreu no momento hegemônico do Ato Institucional 5 e também pela abertura política propiciada pelos militares (PERALVA, 2000).

Após-1988, a polícia militar estadualizou-se. Porém, continuou sob os ditames militares. Conforme o *Relatório de Execuções Sumárias no Brasil*⁹ existem casos sobre abusos, brutalidades, violações graves dos direitos humanos perpetradas direta ou indiretamente por agentes da segurança pública.

Neste ponto, Beato (2008) coloca que o conservadorismo e a rigidez institucional das nossas polícias, características que não diferem de suas congêneres internacionais contribuem para este comportamento. De acordo com o autor, esse continuísmo corporativo e a ausência de projetos e programas de natureza mais pragmática contribuem para a inércia institucional, que tornou o sistema de segurança pública brasileira um dos setores que menos se modificou nas últimas décadas.

Para ilustrar esse conservadorismo institucional, em estudo realizado pela pesquisadora Jacqueline Muniz na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro foi observada resistência para mudanças no interior da corporação policial. No levantamento é analisada a flexibilização do Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM) e os obstáculos internos a mudança desse documento. Este regimento continha excessos de militarismo e rituais meramente alegóricos, por isso foi proposto pela governadora do Estado do Rio de Janeiro, Benedita da Silva (2002), mudanças que aliassem a severidade profissional ao respeito a dignidade humana. O novo RDPM foi apelidado pelos praças de a “Lei áurea da PM-RJ” para se entender a complexidade simbólica da mudança. Porém, o novo regimento teve duração de apenas três meses por mudanças no executivo e por pressões de oficiais conservadores (MUNIZ, 2007). O nível de continuísmo na Polícia Militar não pode ser caracterizado apenas na hierarquia superior da corporação. A supressão do novo RDPM foi assistido sob o silêncio dos praças cariocas (MUNIZ, 2007). Porém, isso pode ser explicado pelo acordo informal existente que faz com que a prática do bico (ou, segundo emprego) seja tolerada pelos oficiais para com os praças. Essa irrisória

⁹ Relatório de Execuções Sumárias no Brasil 1997-2003. Núcleo de Justiça Global e Núcleo de Estudos Negros (NEN). Coordenação e Organização: Sandra Carvalho. Rio de Janeiro, 2006. Acessado em: http://www.ovp-sp.org/relatorio_just_global_exec_97_03.pdf em 20/07/2011.

benesse dos praças é decisiva para entender o motivo da persistência no modelo tradicional de polícia (BEATO, 2008). Em pesquisa sobre a formação do policial militar no Estado do Espírito Santo, Alves (2004) constatou que apesar da introdução de disciplinas como Direitos Humanos, Ética e Cidadania nos currículos de formação dos policiais existe uma discrepância entre a teoria curricular e a prática policial. O currículo formal funciona como uma satisfação ou uma justificação para sustentar um tipo de polícia ideal. Porém, é o currículo real responsável pela socialização dos agentes de segurança pública, o ser policial é constituído através das ações cotidianas (ALVES, 2004).

A omissão dos entes públicos atribuídos de garantir a ordem pública no Brasil durante a redemocratização gerou estratégias por parte da sociedade para lidar com essas intempéries. Segundo a socióloga Angelina Peralva, a sociedade brasileira criou mecanismos de tolerância e de adaptação ao aumento da criminalidade. Esse comportamento foi catalisado em duas frentes: a autodefesa, que fez com que houvesse um aumento substancial na circulação legal e ilegal de armas de fogo e o enclausuramento de luxo, que consistia em áreas habitacionais de classe média-alta protegidas por estruturados aparatos de segurança privada (PERALVA, 2000). Estas estratégias de acomodação das elites frente ao sentimento de insegurança são entendidas pela difusão da violência na modernidade tardia a partir do dilaceramento dos mecanismos de solidariedade tradicional (SANTOS, 2004).

Analisando o caso do Espírito Santo e em particular da Grande Vitória, temos a vinda de condomínios de luxos a partir dos fins da década de 1990 e início do século XXI (LIRA, 2007). Esse movimento se relaciona com o significativo número de importações de circuitos videofônicos de segurança (câmeras e vídeo-gravadores) que representaram 1,37% do total de importações de produtos do Estado do Espírito Santo em 2006 e de 0,43% no ano de 2007 segundo dados registrados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDICE (2008).

Então, a redemocratização veio acompanhada de duas mudanças sociais brasileiras: a desorganização dos agentes de segurança pública e a privatização da mesma face as estratégias de tolerância das elites locais aos crescentes índices de criminalidade no país (PERALVA, 2000).

Estas mudanças contribuíram para que o controle social autoritário da polícia perdurasse após o estabelecimento do Estado Democrático Direito. A afirmativa de Zaluar (1996) de que a opção preferencial da polícia pelos pobres e negros é sustentada na década de 1990 e início do século XXI (RAMOS, 2005). Esse comportamento por parte dos agentes públicos é realizado apesar do Brasil já estar inserido no sistema internacional de combate a crimes cometidos contra os Direitos Humanos por ser signatário em vários tratados e convenções (GUERRA, 2008). Após os estudos e experiências práticas de Luís Eduardo Soares, ele afirma que após a redemocratização as políticas de segurança pública:

[...] marcaram-se por indiferença e imobilismo, resignando-se os gestores federais a dar continuidade as práticas tradicionais, adaptando-se ao novo contexto democrático, consagrado pela Constituição de 1988. As estruturas organizacionais, entretanto, permaneceram intocadas pelo processo de transição para a democracia, coroado pela promulgação da Carta Magna cidadã. As autoridades que se sucederam limitaram-se a recepcionar o legado de nossa tradição autoritária, acriticamente (SOARES, 2007, p. 86).

Em suma os constrangimentos impostos para a implantação de instituições e práticas democráticas no campo da segurança pública, evidenciadas acima indicam em grandes linhas o cenário de dificuldades para consolidar política de segurança pública como instrumento do Estado para garantir estabilidade social e da sociedade para garantir segurança cidadã contra todos os tipos de violências.

2.2.3 As estratégias dos Municípios frente à Violência Urbana

No Brasil, a literatura atual que trata da temática da violência urbana e sobre a forma de empreender políticas sobre este fenômeno, questiona a exclusividade dos Estados federados na formulação e execução de políticas de segurança pública (SENTOSÉ, 2005; COSTA & GROSSI, 2007; RICARDO; CARUSO, 2007). Até o início dos anos noventa do século findo a área de segurança pública era vista como de responsabilidade das instituições constituídas a partir

do Direito Penal – o código penal, as polícias militares e civis, a justiça e o sistema prisional (FAGUNDES, 2007). Instituições estas em sua maioria subordinadas aos governos estaduais.

No entanto, o aumento dos índices de violência urbana, no Brasil, sobretudo, a partir das décadas de 1980 e 1990, no bojo dos intensos processos de mudanças no plano interno, sobrepostos por amplas e profundas mudanças no sistema capitalista mundial, contribuiu para que o modelo de enfrentamento do Poder Público brasileiro a este fenômeno fosse criticado e questionado. Como resultante, mais recentemente o modelo vem sendo revisto e modificado a partir de novos paradigmas.

Antes de avançar na discussão sobre as mudanças que estão se processando no sistema de segurança pública brasileiro é preciso especificar o que está sendo entendido pela literatura pertinente como segurança pública. Para tanto, buscamos apoio nas reflexões de Carvalho e Silva (2011) que circunscreve o conceito a partir da concepção de sociedade e de sua relação com o Estado, nos seguintes termos:

Sociedade [entendida] como uma teia de relações em constante movimento de continuidades e rupturas, engendradas pela própria dinâmica do processo contraditório que sustenta a (re)produção do sistema capitalista, tendo o Estado papel crucial no controle social, pela via de mecanismos jurídicos e aparatos institucionais. Por outro lado, considera-se a segurança pública um processo articulado, caracterizando-se pelo envolvimento de interdependência institucional e social, enquanto a política de segurança pública pode ser definida como a forma de instituir mecanismos e estratégias de controle social e enfrentamento da violência e da criminalidade, racionalizando as ferramentas da punição

A segurança da sociedade surge como o principal requisito à garantia de direitos e ao cumprimento de deveres, estabelecidos nos ordenamentos jurídicos. A segurança pública é considerada uma demanda social que necessita de estruturas estatais e demais organizações da sociedade para ser efetivada. Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de

adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública, tendo como eixo político estratégico a política de segurança pública. (CARVALHO, V. A.; et. SILVA, M. R., 2011, p.60)

Vale registrar que a síntese conceitual supracitada permeia os debates referentes à questão da segurança pública no Brasil, respaldando propostas de mudanças para o conjunto de ações a serem implementadas como forma de garantir segurança individual e coletiva.

As propostas em debate consideram as profundas mudanças ocorridas na realidade socioeconômica e política brasileira ocorrida entre os anos oitenta e noventa do século vinte. Entre elas destacam-se no plano político a redemocratização, com novas formas de controle social na gestão pública, o novo pacto federativo, que reorganizou as relações federativas entre União, Estados e Municípios, e tiveram um grande impacto nas cidades; no plano socioeconômico a reestruturação produtiva e as novas formas de inserção do capitalismo globalizado, produzindo mudanças na economia brasileira, concentração populacional nas cidades, a segregação sócio-espacial; no plano sociocultural mudanças culturais e novos padrões de consumo, e o aumento da sensação de insegurança e das taxas de crime e violência (ADORNO, 2002).

Neste contexto, a dinâmica das relações sociais demanda novas formas de atuação ou como DIAS NETO (2006) advoga exige uma *nova prevenção*, que implica em inovação. Esta inovação na gestão de segurança consiste em romper a dicotomia entre políticas de segurança pública e as políticas públicas de segurança (OLIVEIRA, 2002).

No início dos anos noventa os Governos Estaduais viviam uma crise financeira acentuada (ABRUCIO, 2005) e isto representou um déficit na implementação de várias políticas e entre elas podemos citar a segurança pública, como o novo marco-legal tributário temos um esvaziamento da participação dos Estados-membros na receita tributária, com o fortalecimento dos Municípios pelas novas possibilidades de autonomia tributária e as transferências intergovernamentais.

Os municípios estavam empoderados com o *novo pacto federativo* possuíam autonomia administrativa, política, legislativa e financeira (ARRETCHE, 2000;

ABRUCIO, 2005). Desta forma, o contexto era sugestivo para a entrada da segurança pública na agenda de políticas públicas dos Municípios: crescimento da sensação de insegurança da população e o aumento da “privatização da segurança”, com a demanda por mais segurança e a inércia dos Governos Estaduais, várias Prefeituras iniciam ações voltadas para a área (FAGUNDES, 2007).

Entre pesquisadores, gestores de políticas públicas e até mesmo financiadores nacionais e internacionais, a idéia de que o município, como unidade federativa mais próxima do cidadão, pode e deve atuar na gestão local dos problemas de violência e criminalidade, ganhou força e vem fomentando o debate (RICARDO; CARUSO, 2007). Os argumentos são formulados no sentido de demonstrar para o executivo municipal que a agenda da segurança pública é também de sua responsabilidade. Isso porque todos os fenômenos sociais que ocorrem nas cidades brasileiras são de responsabilidades delas.

Embora cada cidade tenha suas especificidades, em geral a maioria dos casos de violência urbana esta ligada a vulnerabilidade da juventude, a diversidade da violência criminal, ao tráfico de drogas e armas e a violência doméstica e de gênero (SOARES, 2005). Desta forma as políticas públicas com enfoque social podem constituir-se como saídas para a prevenção dos agenciamentos de crime e violência (SOARES, 2005).

Assim, a atuação comprometida com uma agenda de prevenção e controle da violência pelo poder local “torna-se praticamente condição *sine qua non* para o enfrentamento de um determinado tipo de violência e criminalidade cotidiana, ao mesmo tempo localizada e difusa, que assola grande parte das cidades brasileiras” (RICARDO; CARUSO, 2007, p. 104).

A CF-88 atribuiu ao Município a competência de intervir na realidade social local, ao mesmo tempo em que estabelece União, Estados e Municípios como responsáveis pelos direitos sociais: saúde, educação, habitação, transporte, segurança, lazer e cultura. Assim, sendo o Município possui condições legais de atuar na prevenção a criminalidade e a violência.

Assim, a partir de meados dos anos noventa várias experiências municipais são iniciadas com este enfoque preventivo, tais como: Santo André, Novo

Hamburgo, Canoas, Porto Alegre, Vitória, Diadema, Belo Horizonte, Recife, Resende e São Paulo (GUINDANI, 2005; RICARDO; CARUSO, 2007).

É importante frisar que atuação dos novos órgãos municipais de segurança, sejam Secretarias Municipais de Segurança, Departamentos, Coordenadorias ou Assessorias, não implica em romper com as estratégias de repressão e punição do sistema policial e de justiça criminal de responsabilidade dos estados federados e da União (KHAN E ZANETIC, 2005).

As ações municipais de segurança pública devem conter os mesmos princípios e diretrizes da nova prevenção de Dias Neto (2006), como a) interdisciplinaridade: compreensão do contexto que surge o crime através de Diagnósticos Interdisciplinares; b) interagencialidade: ações intergovernamentais e intersetoriais, entre os governos: União, Estados e Municípios, e também entre as áreas das políticas de segurança e políticas públicas de segurança; c) a participação da sociedade civil: como mecanismo de controle social democrático da atuação do Estado; e d) a valorização do espaço local: mesmo as cidades, possuem uma extrema diversidade entre bairros, cada região da cidade possui especificidades dos crimes que devem ser compreendidas nas políticas públicas de segurança (SOARES, 2005; RICARDO; CARUSO, 2007).

Assim, os Municípios passaram a estruturar-se para atender as políticas públicas de segurança, nas áreas de administração, finanças e ações desenvolvidas. Entre as principais atividades que vem sendo realizada pelos municípios na área de segurança pública, esta a criação de estruturas administrativas nos organogramas das Prefeituras (GUINDANI, 2005). A alocação de recursos podem ser investimentos próprios, a criação de fundos municipais para segurança para captar recursos privados, e de organismos internacionais (Banco Mundial, PNUD, entre outros), de outros entes, Governos Estaduais e Federais. Outro mecanismo de financiamento são as ações deliberadas de descentralização das políticas, que podem ser realizadas por Planos Estaduais ou Planos Nacionais de Segurança Pública (CANO, 2006).

Quanto às ações desenvolvidas, estão à criação de Planos Municipais, Diagnósticos Situacionais, Guardas Municipais, Conselhos Municipais, Sistemas de Videomonitoramento; Projetos de Prevenção a Vulnerabilidade

Juvenil, a Violência de Gênero, Sexual, Homofobia e Infantil; também se incluem neste rol as benfeitorias urbanas, como iluminação urbana, fiscalização administrativa de alvarás e do trânsito urbano (CANO, 2006; RICARDO; CARUSO, 2007; FAGUNDES, 2007).

Porém, alguns constrangimentos ainda permanecem para uma atuação efetiva e reconhecimento dos municípios como protagonistas na área de segurança pública. O primeiro é financeiro. Os municípios apresentam uma grande demanda de serviços sociais frente a sua capacidade financeira, fazendo com que sua condição financeira e capacidade de implementação de políticas públicas dependam em grande parte das transferências intergovernamentais ou de Políticas Nacionais, que induza através de financiamentos as iniciativas locais (ARRETCHE, 2000).

A segunda limitação quanto à atuação do Município é a constitucional, apesar dos aspectos legais da CF-88 que contribuem para a ação preventiva das cidades, os artigos que tratam especificamente da segurança pública engessam as ações municipais. Os gestores municipais alegam que o aspecto legal do artigo 144º da CF-88 que faz menção aos municípios somente em um de seus incisos, definindo de modo muito vago essa competência – Art. 144 “§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” –, reforçam o discurso da usurpação pelo município de funções que não são suas e reafirmam o poder de atuação sob o viés militarista e penalista (RICARDO; CARUSO, 2007).

No entanto, as tendências contemporâneas indicam um claro avanço a favor daqueles que advogam a favor de uma maior atuação dos municípios na segurança pública. Em meados dos anos noventa, o Governo Federal passou a incentivar esta atuação de várias maneiras, seja via Planos Nacionais, celebração de Convênios, Fundos e financiamento via editais (ADORNO, 1999, 2002; CANO, 2006; SOARES, 2006)

A partir do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) o governo federal inicia uma série de ações e incentivos com vistas a possibilitar atuação preventiva do Município na área da segurança pública (ADORNO, 1999). Assim, nas próximas linhas nos dedicaremos a detalhar

alguns dos incentivos empreendidos pelos dois mandatos de presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e os dois mandatos de presidência de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010).

2.2.4 O Governo Federal e os Municípios na Segurança Pública

No final do século XX e início do século XXI emergem novas práticas institucionais no âmbito da segurança pública no Brasil. A acumulação de pesquisas acadêmicas e a articulação de movimentos sociais nacionais e internacionais ampliou o debate sobre os problemas relativos a violência urbana e sobre as formas de seu combate e prevenção, o que resultou em mudanças no modo de ver a ação do Estado em relação à segurança pública. Desse modo, por mais que os aparatos de segurança pública ficassem inertes ao processo de democratização, após a Constituição de 1988, diversos fatores impulsionaram no sentido da mudança. Entre eles cabe destacar a maior participação popular na agenda política, o que fez com que temas urgentes como os relativos à segurança pública entrassem em processo de revisão constante.

Esse debate gerado pela redemocratização fez com que novos atores fossem incorporados a ação visando à redução da criminalidade e da violência. Nesse sentido, novos temas referentes à forma de prestação de serviços de segurança foram incorporados na agenda, tais como: o policiamento comunitário, a parceria das polícias com as universidades, a participação de movimentos sociais na área de direitos humanos e segurança pública e a mudança mais substancial que é a inclusão do Município no papel preventivo de segurança pública.

Conforme apontado no capítulo anterior, após a redemocratização os Municípios contam com autonomia administrativa, política, financeira e legislativa e por isto passam a ser observados como tendo potencialidades no papel preventivo na área da segurança pública (RICARDO; CARUSO, 2007).

Entretanto, apesar das mudanças resultantes da redemocratização as políticas de segurança pública, de imediato não se realizavam em sintonia com a Constituição democrática. As políticas continuavam marcadas pela abordagem utilizada no regime militar: agiam ao sabor do momento sem uma

sistematização e reformulação radical: Apesar das mudanças constitucionais, foi apenas no final da década de 1990 que os direitos humanos ganharam força e passaram a influenciar as políticas governamentais na área de segurança pública (MESQUITA NETO, 2007). Mesmo os direitos humanos tendo passado a influenciar as políticas prescritas, a ação efetiva do sistema policial brasileiro mostraram o quanto à cultura repressiva ainda estava presente em nossas práticas. Para tanto, basta observar o desempenho policial na Chacina da Candelária no Rio de Janeiro e o Massacre no Complexo de Detenção de Carandiru em São Paulo.

Por outro lado, a sociedade brasileira assistiu ao crescimento da criminalidade na década de 1990, sem a realização de uma articulação política efetiva com vistas a reduzir o fenômeno (PERALVA, 2006). Nessa mesma década foram realizadas Campanhas pela Paz sem conteúdo programático definido¹⁰, com isso as soluções propostas eram a de sempre endurecer as leis para coibir os delitos (SANTOS, 2004). Porém estas leis punitivas e políticas repressivas possuem um alto custo econômico, social e político e são insustentáveis em longo prazo.

Questionando sobre a eficácia e a inviabilidade de modelo de políticas de segurança adotado pelo Brasil, Mesquita Neto (2007, p. 45) ao analisar a situação carioca e paulista, se expressa nos seguintes termos:

Por quanto tempo é possível sustentar um crescimento da população prisional como o registrado no estado de São Paulo? Por quanto tempo é possível sustentar operações militares de ocupação de favelas e contenção do crime organizado como as acontecidas na cidade do Rio de Janeiro? Por quanto tempo é possível sustentar elevados índices de letalidade em ações policiais, como acontece em São Paulo e no Rio de Janeiro?

É neste contexto, sob pressões da sociedade civil e de organismos internacionais, que surgiram iniciativas de institucionalizar a inovações na

¹⁰ A ausência de um programa de político definido não é um fator a desvalorizar as Campanhas pela Paz realizadas na década de 1990, elas são mais um sintoma de angústia para com o sentimento de insegurança e impunidade em nosso país, do que um movimento político tradicional (Santos, 2004).

gestão da segurança pública durante os dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB; 1995-1998 e 1999-2002) na direção da nação. Desse modo, em 1995, foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG) do Ministério da Justiça (MJ), transformada, em setembro de 1997, na atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). A criação dessa secretaria se destinou a articular iniciativas relacionadas à área de Segurança Pública, possibilitando o federalismo cooperativo com o incremento da cooperação intergovernamental (COSTA & GROSSI, 2007, p. 12). Concomitantemente, as ações no campo dos direitos humanos também merecem destaque. A elaboração do primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos, formulado pela recém-criada secretaria Nacional de Direitos Humanos, em 1996, comparece como registros importantes para entender a prescrição da democratização da segurança pública no Brasil (SOARES, 2007).

Estas ações do governo federal passaram a sinalizar uma nova perspectiva em que a União passou a contar com os Municípios como grandes parceiros e local privilegiado para o desenvolvimento de ações de segurança pública (ADORNO, 1999).

Com efeito, no segundo mandato do governo FHC temos o início da preparação para um novo momento para a segurança pública. No ano 2000 foi lançado o Plano Nacional de Segurança Pública, primeira diretriz política na área após mais de uma década de redemocratização. A referida proposta constituiu um avanço por se tratar da primeira tentativa de elaborar um programa para a segurança pública após o aumento exacerbado da criminalidade, nas últimas décadas, no Brasil.. Porém, faltou a realização de um diagnóstico mais profundo para que atendesse os requisitos mínimos para a designação que ela propunha (ADORNO, 2002).

O reconhecimento da prevenção da violência foi um importante passo para a inserção constitucional de preceitos democráticos em segurança pública. Foi criado o *PIAPS - Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas sociais de Prevenção à Violência* que buscava articular os níveis estaduais, municipais e União. Para a captação de recursos para as ações foi criado, no ano de 2001, o Fundo Nacional de Segurança Pública. No entanto, pela

ausência de uma política nacional sistêmica e que prescrevesse claramente suas ações, os recursos foram destinados para reforçar unicamente práticas tradicionais repressivas, como a compra de armas e viaturas (ADORNO, 2002).

Refletindo sobre as ações do período de gestão de FHC e posteriormente sobre o governo Lula, verifica-se a inclusão de métodos e técnicas para a segurança pública que condizem com a cidadania e a democracia, os quais se aproximam do conceito de segurança cidadã, além de firmar compromisso político com a agenda dos direitos humanos. Mas faltou uma posição reformista do Plano, por não possuir um conhecimento de causa da realidade social ou resistir a romper com as estruturas tradicionais do setor (SOARES, 2007).

As mudanças introduzidas mostraram que o modelo tradicional estava esgotado, e que já estava na hora de mudanças na postura da União. Dois elementos foram importantes: o caráter preventivo e a participação dos municípios na atuação da segurança pública. Porém, como todo processo de mudança, velhas práticas constrangiam a mudança de paradigma de segurança pública, o que fez com que as mudanças fossem implementadas de maneira lenta e gradual (ADORNO, 2002).

Assumindo o mandato de presidente, em 2003, o presidente Lula trazia em seu programa de governo o Plano Nacional de Segurança Pública elaborado em parceria com o Instituto Cidadania¹¹ com características bem reformistas. Esse programa prescrevia e recomendava ações reformistas para área de segurança pública, como a desconstitucionalização das polícias por meio do *SUSP - Sistema Único de Segurança Pública*. Em essência, aprimoraria o que havia sido iniciado durante o segundo mandato de FHC, como a integração das políticas sociais e dos setores envolvidos com a segurança pública, estabelecimento do papel preventivo das políticas e a reformulação dos repasses financeiros através do Fundo Nacional de Segurança Pública (SOARES, 2007). Com o comprometimento do governo federal em liderar mudanças radicais em estruturas conservadoras e que permaneciam intocáveis

¹¹ O Instituto Cidadania foi criado em 1989 para ser o braço programático de Luís Inácio Lula da Silva. O objetivo do Instituto Cidadania foi embasar a trajetória política de Lula com estudos e pesquisas sobre políticas públicas, seminários e eventos, e a formulação de seus programas de governo a Presidência da República, entre eles o Projeto Segurança Pública que subsidiou a criação do SUSP e as ações de Segurança Pública na gestão do presidente Lula (CIDADANIA, 2011).

por décadas traria ao presidente uma responsabilidade com essas mudanças. Esse risco político foi determinante para que a mudança radical fosse substituída por propostas tópicas e conciliadoras, como SOARES (2007, p. 88-89) nos detalha nas linhas abaixo:

O presidente reviu sua adesão ao Plano e desistiu de prosseguir no caminho previsto, porque percebeu – na interlocução com a instância que, à época, se denominava “núcleo duro do governo” – que fazê-lo implicaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública, no país, ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança, perante a opinião pública. E isso o exporia a riscos políticos, pois a responsabilidade por cada problema, em cada esquina, de cada cidade, lhe seria imputada. O desgaste seria inevitável, uma vez que os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir a longo prazo. Dada a contradição, no Brasil, entre o ciclo eleitoral (bienal, posto que os detentores de cargos executivos engajam-se, necessariamente, nas disputas para as outras esferas federativas) e o tempo de maturação de políticas públicas de maior porte e vulto (aquelas mais ambiciosas, que exigem reformas e ferem interesses, provocando, em um primeiro momento, reações negativas e efeitos desestabilizadores), torna-se oneroso, politicamente, arcar com o risco das mudanças, e, portanto, do ponto de vista do cálculo utilitário do ator individual, torna-se irracional fazê-lo.

A política de segurança do programa político do presidente Lula foi abortada por ser audaciosa. Houve preferência por políticas imediatistas e com repercussão midiática mais do que as que trariam resultados a médio e longo prazo. As reformas estruturantes foram abortadas, o foco foi centrado nas ações da Polícia Federal que passaram a emitir para a sociedade a mensagem de atividade competente e destemida, na contramão de nossa tradicional e corrosiva impunidade (SOARES, 2007).

O governo Lula em seu primeiro mandato também exerceu esforços na regulação do Estatuto do Desarmamento e na realização do referendo em que a população decidiu pela permanência da comercialização de armas de fogo no país. A SENASP e a Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública foram reestruturadas e a cooperação intergovernamental foi fortalecida. Vale destacar que a SENASP foi reestruturada várias vezes durante o Governo Lula. Atualmente ela é regida pelo Decreto n.º 6.061, de 15 de março de 2007, que define suas atribuições e propõe sua forma organizativa. Em termos técnico-organizativos ela é subdividida em quatro grandes áreas: o Departamento de

Políticas, Programas e Projetos; o Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Recursos Humanos em Segurança Pública; o Departamento de Execução e Avaliação do Plano Nacional de Segurança Pública; e o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública.

Entre as competências descritas no Decreto n.º 6.061 (Art. 38, 2007), em relação às atribuições da SENASP, ressaltamos aquelas voltadas para o relacionamento intergovernamental e a ênfase no Município:

*I - assessorar o Ministro de Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos Programas Federais de Prevenção Social e Controle da Violência e Criminalidade; II - planejar, acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública; III - elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado; IV - promover a integração dos órgãos de segurança pública; V - estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública; VI - promover a interface de ações com organismos governamentais e não-governamentais, de âmbito nacional e internacional; VII - realizar e fomentar estudos e pesquisas voltados para a redução da criminalidade e da violência; VIII - **estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a elaboração de planos e programas integrados de segurança pública, objetivando controlar ações de organizações criminosas ou fatores específicos geradores de criminalidade e violência, bem como estimular ações sociais de prevenção da violência e da criminalidade**; IX - exercer, por seu titular, as funções de Ouvidor-Geral das Polícias Federais; X - implementar, manter, modernizar e dirigir a Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização - Rede Infoseg; XI - promover e coordenar as reuniões do Conselho Nacional de Segurança Pública; XII - incentivar e acompanhar a atuação dos Conselhos Regionais de Segurança Pública; e XIII - coordenar as atividades da Força Nacional de Segurança Pública.*

A SENASP reafirma seu papel de coordenadora federativa da área de segurança pública, ao colocar-se como responsável pela implementação da Política Nacional de Segurança Pública. Incentiva a interdisciplinaridade ao colocar a necessidade de realização de estudos e pesquisas situacionais para compreender a inserção do crime e da violência em realidades sociais. Além disso, conforme estabelecido no item VIII tem atribuição de estimular e propor aos órgãos estaduais e municipais a formulação e realização de Planos e Programas integrados de Segurança Pública.

A implementação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) vem sendo realizado com muitos constrangimentos e limites e conforme Soares (2007). Entre a proposta de reforma e sua realização há grandes distancias, na medida em que na prática o SUSP vem sendo implementado por meio de várias ações isoladas, o que descaracteriza a possibilidade de construção um sistema com efetividade. Dentre as ações que o SUSP vem realizando, merece destaque: a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI's) nos Estados e Municípios. Os GGI's têm como principal característica a idéia da interagencialidade da *nova prevenção*, conforme proposto por Dias Neto (2006). Significa dizer que o GGI's é um órgão colegiado cuja função é desenvolver e celebrar convênio de cooperação técnica para articular ações intersetoriais na cidade com os órgãos públicos que atuam na sua circunscrição sejam federais, estaduais e municipais. Outra ação de destaque é a reestruturação do Fundo Nacional de Segurança Pública, por meio da Lei n.º 10.746/03, que tem como objetivo apoiar projetos na área de segurança pública e de prevenção à violência. Ressalta Ricardo e Caruso (2007, p. 106): sobre a importância do Fundo Nacional de Segurança Pública para alavancar as possibilidades de o município atuar de forma mais efetiva nas políticas de prevenção à violência o trecho a seguir é esclarecedor:

A Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP foi alterada para dar conta desse novo papel atribuído aos municípios. Antes da nova lei de 2003, apenas os municípios que possuíam guardas municipais podiam pleitear recursos do Fundo. Com a alteração, essa possibilidade se ampliou para aqueles que, mesmo sem guarda municipal, incentivam o trabalho de policiamento comunitário, desenvolvam diagnósticos e planos de segurança e/ou possuam Conselho Municipal de Segurança. O que demonstra a valorização da dimensão preventiva que pode ser exercida pelos municípios a partir desse novo paradigma.

No período de 2003 a 2005 foram contemplados 75 municípios com verba do FNSP e em 2006, 100 municípios, com população acima de 100 mil habitantes, também foram contemplados com tais recursos (RICARDO e CARUSO, 2007, p. 106).

O terceiro aspecto das ações do SUSP é o foco na prevenção a criminalidade e a violência urbana, tendo os Municípios como parceiros privilegiados. Para tanto, o SUSP elenca três áreas de atuação que serão privilegiadas: a) o Guia para atuação dos Municípios na área da segurança pública; b) a Matriz

Curricular Nacional para as Guardas Municipais; e o c) Observatório Democrático de Prevenção a Criminalidade e a Violência. O primeiro ponto foi elaborado em 2005 com a parceria do PNUD que consiste em um Guia para a Prevenção a Criminalidade e a Violência nos Municípios. A segunda área de atuação diz respeito à criação de uma Matriz Curricular Nacional para a formação das Guardas Municipais, o documento visa desenvolver um modelo nacional de guardas municipais que tenha condições de adequar-se as realidades locais, também foi desenvolvida no ano de 2005 com apoio do PNUD. O terceiro ponto relativo a prevenção dos Municípios do SUSP é a criação do Observatório Democrático de Práticas de Prevenção a Criminalidade e a Violência que consiste em um banco de dados da SENASP para compartilhamento nacional das ações desenvolvidas pelos municípios.

Posteriormente, em 2007, a União reafirma seu compromisso de instância coordenadora federativa na área da segurança, ao sancionar a Lei nº. 11.530 de 24 de outubro de 2007 que cria o *PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania*. Este programa vem tardiamente viabilizar a efetividade de um paradigma de política pública segurança pública em que o cidadão é o foco após a redemocratização. Após duas décadas de constitucionalização, no ordenamento jurídico democrático brasileiro, a cidadania passa a ganhar destaque nas políticas de prevenção à criminalidade em contraposição a repressão outrora diretriz única para a segurança pública.

Segundo Santos (2003) o conceito de segurança cidadã supõe a construção de um controle social democrático, que seja comunitário e alicerçado pela parceria entre Estado e sociedade civil. Essa contraposição às práticas repressivas tradicionais na abordagem estatal da ordem pública é o norte do programa. Na cartilha oficial do PRONASCI (2008) o mote utilizado: *“Um novo paradigma para a segurança pública”*, traduz o espírito e a filosofia que molda os pressupostos que orientam a ação. Dessa forma, nega a atuação pretérita do Estado em relação à criminalidade e à “descoesão” social, cujo paradigma era baseado apenas em ações policiais reativas, para focalizar a segurança cidadã como eixo prioritário.

Para tanto, o PRONASCI possui uma temporalidade de ações a serem implementadas para um período de seis anos (2007-2012), com recursos

previstos na base de R\$ 6,707 bilhões¹², para até o fim de 2012, conforme definido pela medida provisória nº. 384. Outra inovação do programa é a inclusão da avaliação permanente do processo de implementação por meio uma instituição responsável para esta tarefa, que é a Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Todavia, do ponto de vista da implementação Soares (2008) argumenta que, em relação a proposta presente no programa de campanha de 2002 do então candidato a presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, o *PRONASCI*, apresenta traços de maior continuísmo com o Plano Nacional de Segurança Pública (Governo FHC) do que de mudanças estruturais. Segundo Soares (2008), ao invés de unidade sistêmica — fruto de diagnóstico que identifica prioridades e revela interconexões entre os tópicos contemplados pelo plano —, o PRONASCI contém uma listagem de propostas, organizadas por categorias descritivas, mas essencialmente fragmentárias e inorgânicas, isto é, desprovidas da vertebração de uma política. O envolvimento de um número excessivo de ministérios lembra o *PIAPS - Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas*¹³, com seus méritos e suas dificuldades.

Na regulamentação do *SUSP – Sistema Único de Segurança Pública* foi retirado o elemento da desconstitucionalização das polícias que constava em sua proposta originária de 2002¹⁴. O *PRONASCI* não aborda a reforma policial, e mais ainda naturaliza o legado policial da ditadura, no dizer de Soares: “O *Pronasci* resigna-se a ser apenas um bom Plano destinado a prover contribuições tópicas” (SOARES, 2007).

O programa possui dois tópicos ordenadores que são nomeados de: 1) *Ações Estruturais* e 2) *Programas locais*. O primeiro tópico *Ações Estruturais* contempla os seguintes eixos temáticos: a) Modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional; b) Valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários; c) Enfretamento à corrupção policial e ao crime organizado. O segundo tópico *Programas locais* subdivide-

¹²Dados referentes à Cartilha Oficial do PRONASCI (2008) desenvolvida pela SENASP – Ministério da Justiça: Brasília, 2008.

¹³ Vinculado ao Plano Nacional de Segurança Pública do segundo mandato do governo de FHC (2000).

¹⁴ Refere-se ao Programa Político do então candidato à Presidência da República Lula no ano de 2002.

se em: a) Territórios da Paz; b) Integração dos Jovens e da Família; e c) Segurança e Convivência.

Assim, daremos ênfase aos tópicos e eixos temáticos que promovem a parceria do Governo Federal com os Municípios na área da segurança pública. No primeiro tópico *Ações Estruturais*, o eixo temático de *Valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários* insere as Guardas Municipais no rol de *profissionais de segurança pública* ao incluí-los os benefícios de: a) estabilidade pessoal do profissional, com o financiamento especial para moradia digna e o Bolsa Formação; b) formação continuada, com os cursos de Graduação, Mestrado e a Rede de educação à distância (EAD), todos na área da segurança, além da Bolsa formação que é uma complementação ao salário do profissional que participa dos cursos do PRONASCI; e c) atuação preventiva, com a utilização de tecnologias não-letais esse é um dos pilares do conceito de segurança cidadã.

O segundo tópico ordenador do PRONASCI designado *Programas locais* é voltado para o estabelecimento de parcerias com os Municípios. Seu primeiro eixo temático são os *Territórios Locais*, é o desenvolvimento de ações articuladas diretamente entre União e Municípios. A primeira ação é a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM)¹⁵, na mesma lógica dos GGI's do SUSP, o objetivo é a interagencialidade com a articulação, cooperação e integração das ações das instituições públicas afetas a segurança pública que atuam na cidade. A segunda ação é a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, constituindo o empreendimento de participação da sociedade civil como mecanismo de controle social democráticas das instituições de segurança pública. A terceira ação é a criação dos Núcleos de Justiça Comunitária que irá oferecer mecanismos alternativos para a resolução de conflitos, por meio da mediação comunitária e da inserção da noção direitos nas cidades onde for implantado o PRONASCI. As ações do eixo-temático *Territórios de Paz* constituem-se em

¹⁵ O GGI-M enquanto órgão colegiado possui sua formação preferencial, com: a) representantes do poder público municipal – Prefeito, Secretários de Educação, Segurança, Trânsito, Saúde, Cultura e Esportes (e outras áreas de políticas sociais); b) representantes do poder público estadual – Secretário de Segurança, Poder Judiciário, Ministério Público, Polícias Militares e Civil; c) representantes do poder público federal – representante do Ministério da Justiça, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal.

políticas públicas enquadradas na nova prevenção e compreendendo as causas da violência e da criminalidade com a necessidade da participação de todos. O modelo tradicional de reduzir a criminalidade apenas pela ação do Estado se esgotou ao não conseguir diminuir os delitos e propiciou que emergissem novos atores: a comunidade e a ação preventiva dos municípios.

Ainda no tópico *Programas Locais* temos o segundo eixo-temático intitulado *Integração do Jovem e da Família* que possuem duas políticas desenvolvidas em parceria com os Municípios que são o PROTEJO e o Projeto Mulheres da Paz. A primeira ação é o PROTEJO, que é a sigla de Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável e busca resgatar a autoestima e a convivência pacífica dos jovens de comunidades com altos índices de criminalidade, transformando-os em multiplicadores da cultura de paz. A segunda ação é o Projeto Mulheres da Paz, que capacita lideranças femininas para se aproximar de jovens em situação de risco infracional ou criminal e encaminhá-los aos programas sociais e educacionais do Pronasci, como o Protejo ou de outras políticas sociais desenvolvidas pelo poder público municipal.

O último eixo-temático do tópico *Programas Locais* é o referente a *Segurança e Convivência*, estão contidos os projetos de: urbanização, projetos educacionais e atividades culturais. Os projetos de urbanização são uma parceria do MJ e o Ministério das Cidades, para a recuperação urbanística de áreas urbanas degradadas e que contribuem para a realização de crimes e violência. Os projetos educacionais são uma parceria do MJ com o Ministério da Educação para intensificar ações junto aos jovens das comunidades identificados como públicos-alvos do Pronasci. E por último as atividades culturais, é uma atividade conjunta do MJ e do Ministério da Cultura, para incentivar a disseminação de atividades culturais nas comunidades atendidas pelo Pronasci e transformar os espaços públicos das comunidades em centros de promoção sociocultural.

Este trabalho relatou o *PRONASCI* a partir da listagem de tópicos contida em sua cartilha de divulgação. Por isto seria injusta qualquer posição estigmatizante sobre o mesmo, sendo possível apenas uma breve reflexão. Neste sentido o *PRONASCI* trouxe avanços em termos de promessas ao primeiro plano nacional de segurança pública do ano de 2000, apesar de

utilizar as mesmas matrizes do seu antecessor. Questões mais polêmicas estão ausentes da agenda política: como a reforma da polícia e o estabelecimento de uma polícia de ciclo completo, bem como o papel efetivo das guardas municipais. Por isso, a mesma atenção deve ser dada ao *PRONASCI* para que não se limite a ser apenas uma prescrição formal de ações preventivas à criminalidade e à violência, mas que dialogue com a realidade local em que estiver inserida (SOARES, 2007).

Destarte, é preciso registrar que embora as políticas nacionais dos governos FHC e Lula tiveram altos constrangimentos políticos e institucionais para sua implementação, os avanços registrados no sentido de maior atuação dos Municípios e relações intergovernamentais com maior grau de cooperação não podem ser colocados de lado.

Capítulo 03

Violência e Segurança Pública:

Vitória-ES no limiar do Século 21

O Estado do Espírito Santo passou por grandes transformações econômicas no século XX, ocorrendo em rápido espaço temporal, acarretando implicações seriíssimas no âmbito social e política. Tendo historicamente sua economia baseada na área rural, sob a hegemonia da monocultura cafeeira, até meados dos anos 1960 a vida dos capixabas estava concentrada na área rural, dependente da geração de riqueza da agricultura, encerrando com a grave crise da economia cafeeira no ano de 1962. A partir daí foram dados estímulos estaduais e da união para um novo ciclo econômico do Estado, com opção da industrialização, assim, nos anos 1960 inicia-se no Estado a instalação de grandes empreendimentos industriais, sendo este o grande marco para a industrialização capixaba, tendo a instalação física destas empresas aportadas na cidade de Vitória e nas cidades circunvizinhas. Com isto podemos dizer que a economia do Espírito Santo transferiu-se da área rural e do interior e passou a ser concentrada na área urbana e na capital, isto trouxe uma transformação de grande magnitude para a cidade, seja no aspecto do crescimento populacional exacerbado, o planejamento urbano realizado não foi a altura das novas demandas sociais. Nestes termos, a cidade passa a enfrentar grandes desafios urbanos no período entre as décadas de 1980 e 1990: alto grau de pobreza, baixo acesso as políticas habitacionais, de educação, de saúde, além do aumento da criminalidade e da violência na capital. Nos anos 1990, a cidade de Vitória possuía grande demanda por provimentos de serviços públicos, porém o Executivo e o Legislativo Estadual estavam sucumbidos por uma grave crise de institucionalidade, determinada pelo legado da cultura política local que impunha a gestão pública a continuidade de valores patrimonialistas da gestão pública, a corrupção e a ausência de relações republicanas entre as esferas públicas, neste sentido o poder executivo estadual passou a não deter o protagonismo na execução de políticas públicas para o enfrentamento das mazelas urbanas de sua competência, principalmente as que afetavam a capital Vitória. Neste mesmo período a cidade de Vitória vinha com uma sequencia de gestores avaliados positivamente, com práticas republicanas e

modernas de gestão, possibilitando a capacidade municipal de investimento público na cidade de Vitória. Assim, este capítulo pretende desenrolar o contexto narrado nas linhas acima, apontar o quadro de crescimento da economia do Espírito Santo nas últimas décadas do século XX e seus efeitos na conformação urbana da Grande Vitória, acentuando os problemas urbanos e a conformação desordenada de segregação e espacial e o caráter dos processos migratórios. E ainda, descrever a situação de crise de governo estadual na década de 1990 e colapso do sistema de segurança pública na Região Metropolitana e na capital. Concluiremos demonstrando o Estado de insegurança e de crise do período de Governo Estadual de José Ignácio.

3.1 A Transição Econômica no Estado do Espírito Santo no Século XX e seus efeitos na conformação urbana da Grande Vitória.

O Estado do Espírito Santo ao longo do século XX possuía sua economia voltada para o setor rural com atuação baseada na cultura do café. Na década de 1950, o setor agrícola representava 50,4% da renda interna do Estado, sendo 53,8% gerada diretamente pelo café. Isto gerava impacto na economia da Grande Vitória, sendo que a atividade urbana girava em torno da comercialização do café e de serviços daí provenientes. A atividade portuária era ligada ao comércio de produtos agrícolas e o centro urbano se desenvolveu em torno disto, uma economia dependente e centralizada no setor primário, com equipamentos e serviços voltados à realidade econômica vigente (DARÉ, 2010, p. 108).

Mas, apesar da centralidade do agricultura cafeeira para a economia capixaba, este produto estava com seus dias contados, primeiro pois o café espiritosantense era de qualidade inferior a dos outros Estados, a produção se dava em pequenas unidades de agricultura familiar e segundo pois gerava pouco faturamento (DARÉ, 2010, p. 38). Segundo Rocha e Morandi (1986, p. 13) o café na década de 1950 já não era um produto lucrativo, em função da queda do preço, em 1960 a renda da agricultura caiu para 32,5%, “iniciando-se uma fase recessiva na economia capixaba, tal sua dependência para com a cultura cafeeira”.

A partir da segunda metade da década de 1950 os preços internacionais do café começaram a apresentar quedas acentuadas devido ao aumento elevado da produção cafeeira, neste sentido o governo brasileiro passou a se debruçar sobre este problema. No ano de 1961, o Governo Federal com objetivo de planejar a produção de café no país e evitar as supersafras criou o Grupo Executivo de Recuperação Econômica (GERCA), e implementou uma política de erradicação dos cafezais que foi efetuada em duas fases. Para viabilizar essa política, foi instituída uma considerável indenização por cova de café erradicada.

Conforme a Tabela 5 abaixo podemos observar que a erradicação dos cafés foi implementada em duas fases. A primeira entre julho de 1962 e julho de 1966 foi implementada a primeira fase, mas os resultados foram pouco expressivos para o Espírito Santo. A segunda para o Estado, entre 1966 e 1967 foi mais voraz visto o total de área liberada de 239.000 ha (DARÉ, 2010, p. 43).

Tabela 5

Resultado da execução do programa de erradicação dos cafezais.

Estados	Cafeeiros erradicados (1 000 pés)			Área liberada (ha)			Valor pago aos cafeicultores (Cr\$ 1 000 de Ago, 1966)		
	1º Fase	2º Fase	Total	1º Fase	2º Fase	Total	1º Fase	2º Fase	Total
São Paulo	244.420	54.944	299.364	304.762	62.135	366.897	17.729	21.420	39.149
Minas Gerais	230.564	133.139	363.703	241.538	111.596	353.134	11.609	35.671	47.280
Paraná	125.712	124.185	249.957	161.062	146.000	304.062	7.429	52.538	59.967
Espírito Santo	67.903	235.272	303.175	60.429	239.000	299.429	3.707	66.547	70.254
Outros	54.887	108.257	163.144	50.726	115.000	165.726	2.198	31.980	34.178
Total	723.546	655.797	1.379.343	818.517	673.731	1.492.248	42.672	208.156	250.828

Fonte: IBC, Relatório do IBC-GERCA (1968), organizado por ROCHA; MORANDI (1991).

A economia do Estado havia sofrido um grande uma grande perda, não se tratava apenas de um período de baixo preço de seu principal produto de comercialização, mas a sua erradicação, era preciso buscar um novo rumo para a economia capixaba, apesar do pagamento de indenizações aos produtores rurais, a maior parte da produção era realizada por agricultores familiares, que estavam extremamente dependentes do cultivo da café, ou seja, não possuíam outra forma de renda.

Além da derrocada da hegemonia cafeeira, as décadas de 1950 e 1960 já davam sinais do fortalecimento da industrialização no Estado. Em 1958 é fundada a FINDES, por um grupo de empresários capixabas sob a liderança e sendo o presidente-fundador Américo Buaiz. Em maio de 1959 é fundado o Conselho Técnico da FINDES, sua atuação foi chave para promoção estudos, pesquisas e eventos que divulgassem o pensamento de mudança na economia capixaba e colocavam o desenvolvimento da indústria e dos centros urbanos do Estado.

Em 1960 é realizado pela FINDES em parceria com a CNI e o Governo do Estado o *Seminário Pró-Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo* e a conclusão é que o “relativo atraso” da economia do ES frente a nacional deve-se a extrema dependência do café e que o remédio para isto seria a diversificação da economia, com foco na industrialização, principalmente a exportação de minério de ferro e a siderurgia.

O Estado do Espírito Santo passa ser palco deste novo modelo econômico com a ampliação da atuação da Companhia Vale do Rio Doce, que ano de 1962 passa a dobrar sua produção anual de minério de ferro. Esta ampliação da produção fortalece a necessidade de um novo canal de escoamento do produto para exportação, eis que em 1962 é projetada a construção do Porto de Tubarão, localizado no final da Praia de Camburi, em Vitória, sendo concluída sua obra em 1966. O potencial de aporte de navios no Porto de Tubarão foi tão inovador, que interessou muito investidores internacionais e contribuí para atração do comércio exterior, o novo Porto comportava navios de altas dimensões, que na sua época de construção nem existiam.

No Governo Estadual de Cristiano Dias Lopes (1967-1970) são criadas várias iniciativas governamentais de incentivos a política de desenvolvimento e a industrialização. No ano de 1969¹⁶ são criados o FUNRES (Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo), o GERES (Grupo Executivo de Recuperação Econômica do Espírito Santo) e o BANDES (Banco de

¹⁶ O GERES foi criado para administrar as aplicações dos incentivos fiscais e dos recursos do FUNRES. Suas atribuições foram definidas pelo Decreto Lei nº 65 185, de 18 de setembro de 1969. A criação do BANDES, além de atender à Resolução nº 93 do Banco Central, de 26 de agosto de 1968, a qual recomendava a transformação das Companhias de Desenvolvimento em bancos especializados, representava uma resposta à “[...] necessidade de se criar no Espírito Santo uma instituição financeira especializada voltada para os problemas do desenvolvimento capixaba [...]” (BANDES, 1969).

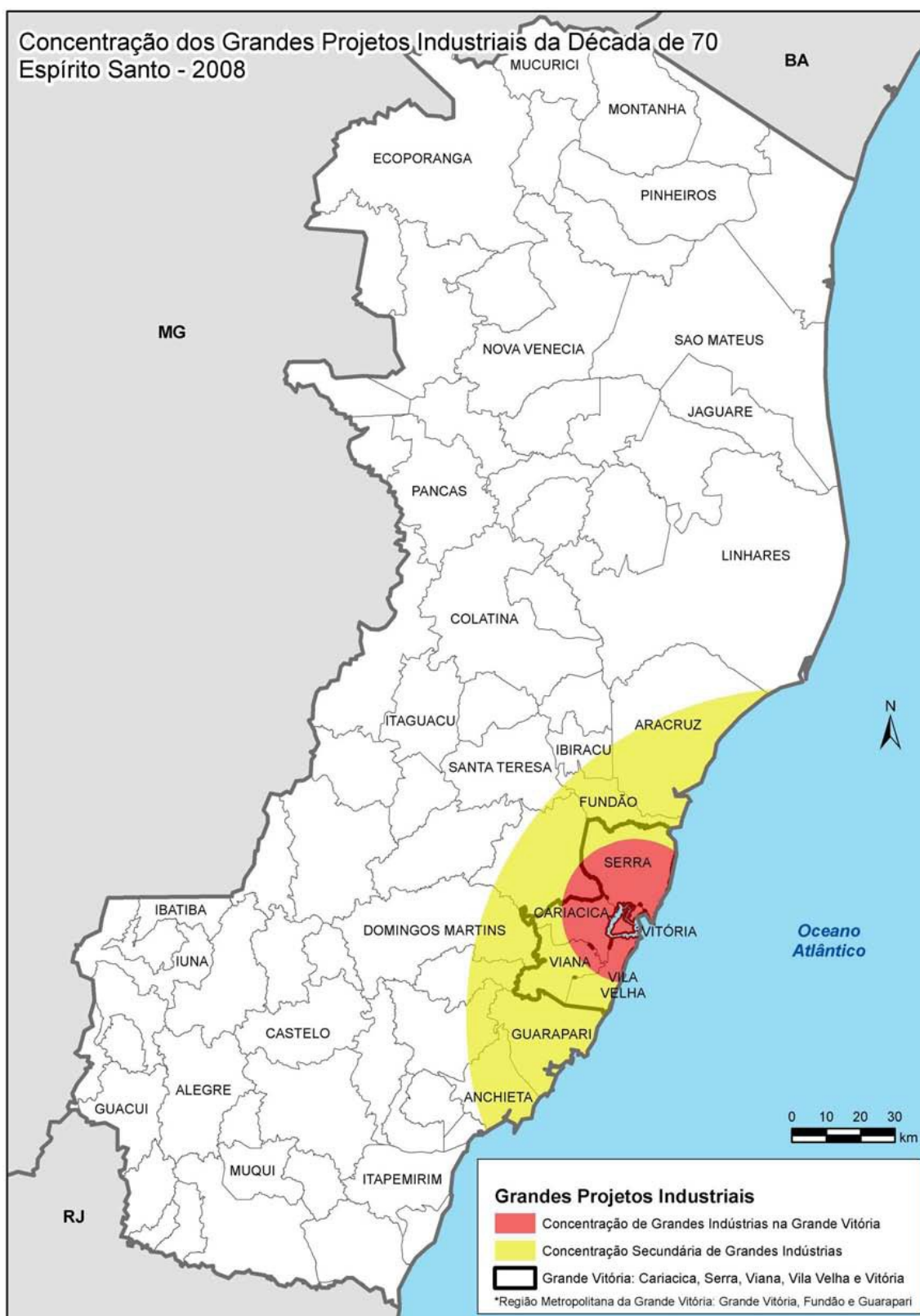
Desenvolvimento do Espírito Santo) (CALIMAN, 2003, p. 115), outro importante instrumento criado para impulsionar a industrialização no Estado, foi o FUNDAP (Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias) que objetivava, através do financiamento de até 10% do valor das operações de importação e exportação pelo Porto de Vitória, aumentar o volume de carga movimentada pelo Porto de modo a tornar mínima sua ociosidade operacional. Na década de 1960 e 1970 a economia do Espírito Santo tem uma rápida, acelerada e concentrada modernização. Os Grandes Projetos ficaram concentrados no entorno da cidade de Vitória, sendo um polo concentrador de oportunidades. A centralização dos investimentos privados e públicas em Vitória deve-se aos atrativos de ser a capital administrativa, possuir complexo portuário sofisticado, como o Porto de Vitória e Porto de Tubarão e acesso viário pelas BR's 101 e 262. Além da ampliação da CVRD, instalaram-se a siderúrgica CST, produtora de celulose Aracruz Celulose, a Samarco Mineração, dois terminais ferroviários (Vila Velha e Cariacica) e Indústrias Têxteis e Siderúrgicas (Cariacica).

Esta transição do modelo econômico hegemônico no Estado, contribuiu para o processo de metropolização alcançado pela Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)¹⁷ — constituída pelos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão —, na década de 1990, contrasta com aquele existente até meados dos anos 60, quando a capital do Espírito Santo era conhecida como “Cidade Presépio”, devido aos traços de sua arquitetura colonial (MONTEIRO, 2008). Nos anos de 1990, a RMGV passou a se constituir num espaço urbano que não apenas abriga o maior contingente populacional do Estado, mas que se apresenta como uma região detentora de atributos necessários à realização de atividades de produção e consumo que ampliam suas potencialidades de gerar os meios para a gestão e distribuição coletiva de serviços e mercadorias.

¹⁷ A Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), instituída pela Lei Complementar N.º 204, de 22 de junho de 2001, com vista “à organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, no âmbito metropolitano”, é formada pelos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, ocupa uma área total de 2.286,54 km², que representa cerca de 4,97% da área total do território do Estado do Espírito Santo.

Como observamos na Figura 01 a concentração dos Grandes Projetos Industriais fica na RMGV trazendo seu ônus e bônus para as cidades pertencentes a este aglomerado. O Estado que possuía um perfil agrário e rural passa com a industrialização a gerar expectativas de oportunidades na população interioriana, sem perspectiva pela erradicação do café, e a RMGV passa a atrair pessoas da zona rural do Estado e de outros Estados.

Figura 1 – Concentração dos Grandes Projetos Industriais da Década de 70



Fonte: IBGE – Geobases (2009).
Elaboração: Pablo Lira (2009) – IJSN.

O conjunto das transformações ocorridas na economia capixaba conduziria a RMGV a apresentar, no limiar do século XXI, uma transformação radical na configuração social, tendo um perfil que ostenta elevados níveis de concentração populacional, renda, produção e consumo. A expressão dessa concentração pode ser visualizada pelos indicadores populacionais da Tabela 6. Se em 1970 o Estado do ES tinha um contingente populacional da ordem de 1.599.324 habitantes, dos quais 418.273 estavam nos municípios da RMGV, o que significava 26% do total, em 2007 a população total subiu para 3.351.669 habitantes, sendo que desses 1.624.837 estavam na RMGV, o que representa 48% do total. Ou seja, quase a metade da população do Estado está residindo na RMGV, em um espaço que ocupa 4,97% da área total do Estado, trouxe, por conseguinte, uma série de problemas característicos de regiões com perfil urbano-industrial, tais como: falta de moradia, saneamento, violência urbana, entre outros.

Conforme Mattos (2010, p. 250):

No Estado do Espírito Santo, a exemplo do contexto nacional, a decadência do modelo primário exportador, focado especialmente na economia cafeeira, foi determinante para a migração campo - cidade. Os aspectos envolvidos com a economia, que se modificava a partir da nova lógica industrial, criaram as condições para a urbanização capixaba e conseqüente formação metropolitana.

Entende-se que as novas atividades e serviços atraíram profissionais técnicos de níveis alto e médio e, em maior número, trabalhadores braçais. Vitória tornou-se um polo centralizador das atividades econômicas, culturais, sociais e políticas mais importantes e, por conseguinte, dos migrantes de diversas partes do País.

A instalação dos Grandes Projetos Industriais no Estado, a partir da década de 1960, além da desestruturação da sociedade rural, foi o principal fator para a migração para a RMGV, de migrantes advindos das antigas propriedades agrícolas, do interior do Estado, mas também do Leste Mineiro e do Sul Baiano.

O entorno da capital Vitória passa a partir de 1960 a enfrentar um aumento populacional contínuo e crescente, configurando-se como área central

de um processo de atração migratório, que ganha a força na década seguinte, quando se acelera um crescimento urbano de forma desordenada, contribuindo para a expansão urbana desequilibrada da Grande Vitória. A Tabela 6 mostra a dinâmica populacional do Espírito Santo entre 1950 e 2000, refletida, notadamente a partir da década de 1960, em um amplo processo de urbanização, resultante do movimento migratório campo-cidade decorrente do declínio da economia agro-exportadora aliada às políticas de incentivo à industrialização, e que promoveu um inchaço populacional na Grande Vitória.

TABELA 6
DINÂMICA POPULACIONAL DO ESPÍRITO SANTO
POPULAÇÃO RURAL E URBANA EM %

ANO	POPULAÇÃO RURAL %	POPULAÇÃO URBANA %
1950	79,2	20,8
1960	71,6	28,4
1970	54,9	45,1
1980	35,8	64,2
1991	26,0	74,1
2000	20,5	79,5
Fonte: IBGE. Censo Demográfico do Espírito Santo – 1950 a 1991. DIPEQ/ES/SDDI IN: MATTOS, 2008:82		

No caso da RMGV, Vitória, apesar de ser o município com a menor extensão territorial, até 1980 era o primeiro município da região em concentração populacional, passando em 1990 a ocupar o 3º lugar, com uma diferença mínima em relação à Cariacica e Vila Velha que passam a ocupar o 1º e 2º lugar, respectivamente. E em 2000, Vitória possui um contingente populacional inferior ao dos municípios de Cariacica, Vila Velha e Serra (Tabela 7).

Tabela 7

Participação da Grande Vitória na evolução populacional do Espírito Santo: 1940-2000							
	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Cariacica	15.228	21.741	39.608	101.422	189.089	274.532	324.285
Guarapari	11.256	12.350	14.861	24.105	38.496	61.719	88.400
Serra	6.415	9.245	9.192	17.286	82.581	222.158	321.181
Viana	7.661	5.896	6.571	10.529	23.440	43.866	53.452
Vila Velha	17.079	23.127	55.589	123.742	203.406	265.586	345.965
Vitória	45.212	50.922	83.351	133.019	207.747	258.777	292.304
G. Vitória	102.851	123.281	209.172	410.103	744.759	1.126.638	1.425.587
ES	750.107	861.562	1.169.553	1.599.333	2.023.340	2.600.618	3.097.232
GV / ES (%)	13,71	14,31	17,88	25,64	36,82	43,32	46,03
Fonte: IBGE/DIPEQ/ES/SDDI – 2000							

Essa concentração populacional, a posição geográfica, a infra-estrutura logística e portuária, os programas de incentivos governamentais e o *boom* econômico da região fizeram com que Vitória, Serra e Vila Velha (municípios limítrofes) exerçam a função de centralização estadual de tomada de decisões, informações, transações comerciais, financeiras e de prestação de serviços públicos, além de serem o vetor de difusão cultural e tecnológica.

Com isso, estes municípios atraem um fluxo de migrantes do interior do Espírito Santo, de outros estados e também de outros países, em menor proporção, na busca das “oportunidades”, decorrentes do processo de mundialização. Os dados estatísticos referentes a migração, nos permitem identificar que 70,8% dos migrantes se concentraram apenas em três municípios da RMGV.

O processo de modernização ocorrido na economia do Espírito Santo, a partir da década de 1960, configurou-se de forma brusca, tendo sido originado da desestruturação de sua base econômica (o setor agrário) e de sua reestruturação, a partir de uma nova ótica de acumulação do capital: a industrialização” (SIQUEIRA, 2001, p. 87).

Nesse contexto, podemos identificar que o processo de urbanização no Espírito Santo, resultante do movimento migratório campo-cidade decorrente do declínio da economia cafeeira aliado às políticas de incentivo à industrialização, teve como consequência um inchaço populacional na RMGV, refletido principalmente em sua capital Vitória, enquanto locus concentrador de produção e reprodução do capital.

O órgão de pesquisas sociais e econômicas do Governo do Estado, antigo IPES, atual IJSN, ao estudar a dinâmica da estruturação do espaço metropolitano no período de 1950-1980 afirma que:

Este repentino crescimento populacional e as diversas oportunidades de emprego geradas pelo incipiente padrão urbano-industrial, representadas, sobretudo por obras civis de grande porte e por contratações do setor industrial, promoveram a recomposição do quadro social da região, modificando sensivelmente a estrutura do mercado de trabalho e provocando a emergência de novos segmentos sociais.

A inserção desta população no mercado de trabalho ampliou a diversificação de classes na região, conformando um quadro social heterogêneo e mais complexo, cuja composição acentuou a desproporcionalidade entre o quantitativo de trabalhadores absorvidos pelo mercado formal, de trabalhadores ocupados no setor informal e de desempregados (IPES, 2001, p. 11).

Todos esses fatores causaram uma profunda alteração no perfil da cidade cuja população triplicou em menos de 30 anos. A falta de equipamentos públicos e infra-estrutura adequada para atender os novos moradores, notadamente aqueles de menor poder aquisitivo, gerou a ocupação desordenada na região dos mangues localizados no nordeste da Ilha de Vitória e nos morros. Logo havia uma carência generalizada não apenas na área de moradia, mas também nas de lazer, educação, saúde, entre outras. Por outro lado, as áreas tradicionalmente ocupadas pelas classes médias e altas sofreram um rápido adensamento populacional, agravado pelo processo de verticalização, o que provocou outros tipos de problemas.

No ano de 1975 foi criada a Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN) com a principal função de produzir diagnósticos sobre a realidade econômica e social do Estado do Espírito Santo para subsidiar o planejamento governamental¹⁸ e a

¹⁸ Os estudos socioeconômicos para fins de planejamento governamental no Espírito Santo foram iniciados em 1968 com a criação da Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (COPi), formada por profissionais de diversas áreas. Esta foi aprovada através de Convênio (formalizado pelas Câmaras Municipais dos cinco municípios da Grande Vitória) e financiada pelo Governo Federal. O COPi produziu o Plano de Desenvolvimento Integrado da Microrregião de Vitória (PDI-GV), em 1971, o primeiro plano com abordagem para o território

produção de políticas públicas condizentes com a nova realidade econômica do Estado (IJSN, 2003).

Ao longo da década de 1970, a FJSN assumiria a responsabilidade sobre o planejamento governamental, através do PDI-GV, o PER (Plano de Reaparelhamento Estrutural da Grande Vitória) e o PEE (Plano de Estruturação do Espaço da Grande Vitória), que se propunha a “tratar da delicada e complexa tarefa de organização do espaço territorial da Grande Vitória”, antecipar e prevenir eventos e tornar-se o “embrião” de “um processo dinâmico de planejamento” (IJSN, 2003 p. 44). Porém, todos estes Planos cometeram o mesmo equívoco, o de permanecerem como documentos restritos a um grupo de técnicos, sem a devida apropriação pelas lideranças políticas e órgãos governamentais como mecanismos para fundamentar processos decisórios. Na verdade, eles só vieram a público alguns anos mais tarde após a implantação dos investimentos, passado com isso o momento oportuno para sua implementação, tendo sua publicação o caráter de mera documentação (ABE, 2003). Assim, podemos afirmar que existiram planos urbanos para minimizar os impactos dos intensos fluxos migratórios, e demais mudanças que ocorriam, porém foram minimamente executados, haja vista que o crescimento econômico do estado foi em alta escala, entretanto as políticas urbanas e sociais não acompanharam o mesmo ritmo intenso.

Sem planejamento e políticas sociais adequadas à nova realidade, o município passou a enfrentar problemas como favelização, transporte e trânsito caóticos, e a violência urbana. Do ponto de vista da infraestrutura para atender a demanda exponencial que então se criava, a política habitacional implementada pelo Governo Federal, supriu parte da necessidade. Sobre este aspecto, a análise do IJSN, a seguir, é particularmente esclarecedora.

Ao mesmo tempo, os diversos agentes financeiros do extinto Sistema Financeiro da Habitação – SFH participaram ativamente no processo de conformação da malha metropolitana, registrando uma produção recorde de unidades habitacionais destinadas a variadas classes de renda.

da região metropolitana segundo as concepções nacionais de Planejamento Local (ver ABE, 2003, 86).

Dentre estas, destacam-se a produção da COHAB-ES e a do INOCOOP-ES, instituições que entre as décadas de 60 e 80 promoveram a construção de diversos conjuntos habitacionais de grande porte destinados ao atendimento das classes de renda média e baixa. Segundo estudos realizados com a participação do Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves, estas instituições construíram 65.085 unidades habitacionais nos cinco municípios da Grande Vitória entre 1966 e 1986, sendo 38.249 promovidas pela COHAB e 26.836 pelo INOCOOP.

Em consequência da implantação desses empreendimentos, grande parte da movimentação urbana regional foi transferida de tradicionais núcleos consolidados a áreas periféricas até então desprovidas de qualquer infra-estrutura, resultando daí a expansão das redes de serviços públicos coletivos. Essas áreas periféricas e seus entornos passaram a atrair um expressivo contingente populacional, sobretudo de recém-chegados à região (IPES, 2001, p. 12).

O referido crescimento demográfico, aliado à precariedade das condições de renda de grande parte da população, conduziu a uma ampla e desordenada formação de assentamentos subnormais, notadamente nos municípios adjacentes à capital. Como consequência ampliaram-se os problemas urbanos, os quais passam a caracterizar:

[...] o contraponto entre duas cidades que passam a coexistir no mesmo espaço: a 'cidade legal' preconizada nos planos e projetos oficiais, e a 'cidade real' que se espalha pelas áreas de mangue, sob as encostas dos morros e loteamentos clandestinos, ocupando áreas que deveriam estar destinadas à preservação ambiental e da paisagem (OLIVEIRA, 1996, *apud* ZORZAL E SILVA, 2010, p. 8).

Consequentemente, a população de menor poder aquisitivo, composta principalmente pelas famílias dos migrantes que não possuíam qualificação profissional adequada, para serem absorvidos pelo *circuito econômico superior* (SANTOS, 2004, p. 85) durante a fase de operação dos projetos industriais,

passaram a se assentar nas regiões desfavorecidas da cidade, onde o preço da terra era quase nulo. Neste sentido, Siqueira (2001) argumenta que:

Foi a partir das décadas de 60 e 70 que [...] o processo de ocupação de Vitória tornou-se mais rápido e intenso, iniciando assim uma transformação e descaracterização do espaço geofísico da cidade. Prevalecendo a diferenciação espacial e social, coube à população de baixa renda ocupar áreas periféricas, sem qualquer infra-estrutura urbana ou condições mínimas de habitação (SIQUEIRA, 2001, p. 100).

De acordo com os relatos da autora citada, em meados dos anos 70, a capital já era um centro altamente congestionado e apresentava uma considerável expansão da população desfavorecida. Foi neste período que teve início o processo de ocupação da porção noroeste da Ilha. Siqueira (2001, p. 109), destaca ainda que a correlação entre o inchaço urbano e o aumento dos problemas infra-estruturais da capital tornou-se visível já nos anos 80, principalmente no âmbito da saúde, educação, habitação e transporte coletivo. Além disso, aponta que se tratando das questões de habitação, “as moradias populares não estavam cobrindo a totalidade da população, fato que deu margem à ocupação das áreas periféricas e de morros por ação de invasões” e, logo, contribuiu para a formação dos bolsões de pobreza.

O processo de expansão desordenada da RMGV resultou no surgimento de bairros periféricos, no qual grande parte da população encontra-se numa situação de desemprego, devido às características da população dessas localidades. Estas por constituírem-se de pessoas oriundas, em geral, das atividades agrárias e imigrantes, na maioria trabalhadores com baixa ou nenhuma qualificação profissional, que de forma crescente e gradativa foram se instalando nos municípios da RMGV, configuram o perfil populacional desses bairros. Essa situação intensifica a fragilidade social de uma ampla camada populacional, majoritariamente jovem, que conseqüentemente, por não possuírem condições de inserção no mercado formal de trabalho, acabam se tornando as maiores vítimas da sedução do mercado ilegal de trabalho e da violência urbana na RMGV.

Nesse quadro de elevada precariedade da vida urbana, um alto e crescente número de jovens se encontra em situação de risco social. A ausência de políticas públicas, direcionadas para a inclusão desses jovens, numa faixa etária entre 14 e 25 anos, que apresentam uma reprodução social abaixo do nível socialmente necessário, agrava o quadro de violência nos municípios da RMGV, conforme demonstrado adiante.

Partindo do pressuposto de Mir (2004, p. 350-52) de que a cidade é o maior identificador da cultura humana, bem como sua adoção da definição mais simples de cidade como uma “[...] concentração de pessoas possível em determinado território”, o autor chama atenção para o processo de balcanização em curso na sociedade brasileira. Saul (1999), advoga de mesma opinião sobre o papel de segregação social das cidades contemporâneas, onde,

[...] divisões étnicas, sociais e territoriais do país, tornando-nos dessemelhantes e desiguais como expressão máxima da organização do Estado – faz com que o país seja governado por minorias e não por elites. Essa é, objetivamente, uma das conseqüências mais nefastas desse processo interminável. A elite é o que há de mais primoroso em um país a serviço da sociedade; a minoria é a máfia política de um país a serviço dos seus próprios interesses.

Isso se constata principalmente nas grandes metrópoles onde a precarização do trabalho, o desemprego, a desestruturação familiar, entre outras variáveis, “[...] concorrem simultaneamente para a desestruturação de laços comunitários tradicionais e para o desenvolvimento de processos que funcionam como suporte para uma espécie de tribalização” (SAUL, 1999, p. 118).

Por outro lado, o crescimento da criminalidade urbana é uma tendência mundial e, no Brasil, esta tendência mostra-se alarmante. Apesar de não haver consenso entre os cientistas sociais quanto às causas deste crescimento, Adorno (2002, p. 101) aponta três direções para a explicação do fenômeno:

- a) mudanças na sociedade e nos padrões convencionais de delinquência e violência;
- b) crise do sistema de justiça criminal;
- c) desigualdade social e segregação urbana.

Nesse sentido, Adorno (2002, p. 108) discute a violência como um fenômeno endêmico na sociedade brasileira desde os primórdios da república quando:

[...] trabalhadores urbanos pauperizados eram vistos como pertencentes às classes perigosas e passíveis de estreito controle social que incluía detenções ilegais, aplicação de torturas e maus tratos nas delegacias e postos policiais e perseguições arbitrárias.

Porém, em meados dos anos 1970, com o surgimento de inquietações relacionadas à persistência da violência institucional no combate à criminalidade, surge a crença nas raízes estruturais do crime e da brutalidade contra os delinqüentes. Esse fato,

... devia-se ao capitalismo, às estruturas de exploração, dominação e exclusão inerentes a este modo de organização societária. Em decorrência, estabelecia-se uma associação mecânica, por assim dizer, entre pobreza e violência. Quanto maior a pobreza, maior a violência. A violência urbana aparecia então como expressão de lutas entre as classes dominantes e o conjunto de subalternos (ADORNO, 2002, p. 108).

Em contrapartida, Edmundo Campos (*apud* PERALVA, 1997, p. 227), ao analisar o período de recessão na década de 1980, faz a seguinte constatação:

[...] durante a maior parte do período de crise e de recessão econômica que se estendeu de 1980 a 1983, a criminalidade violenta no Rio de Janeiro declinou, ao contrário do que faria prever a perspectiva da justiça distributiva. Não é necessário lembrar os efeitos devastadores da crise sobre o nível de emprego e, de maneira geral, sobre a situação das camadas menos privilegiadas da população, ainda assim, não apenas declinaram as taxas de homicídio e de estupro (também o

índice de criminalidade violenta) como igualmente caíram as taxas de roubo.

Aqui é importante ressaltar que a recessão implica primeiro, elevação do grau de pobreza da população, e, por outro lado, tende a contribuir para o aumento da desigualdade econômica e da exclusão social. Porém, a elevação do grau de pobreza não implica necessariamente o aumento da criminalidade. A partir dessa constatação, vários autores refutam a associação direta entre a miséria e a violência. Em 2000, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, os Estados brasileiros mais pobres – Maranhão e Piauí – apresentaram os mais baixos índices de violência: 4,85 mortos para cada 100 habitantes. Do mesmo modo, os países africanos mais pobres ostentam baixíssimos índices de violência (menos de 3 homicídios por 100 habitantes). Isso sinaliza que a miséria, por si só, não é fator determinante do crime. Entretanto, a exacerbação da criminalidade comum violenta nas regiões metropolitanas é uma questão crucial da realidade brasileira e capixaba. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, com base no cruzamento de dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, de 2000, com os registros de óbito do Ministério da Saúde, de 2003, calculou a probabilidade de um cidadão ser assassinado em cada um dos 5.507 municípios brasileiros. O estudo mostra que entre 1980 e 2000 a taxa de mortalidade por homicídio no país cresceu 130%, passando de 11,7 para 27 em cada 100 mil habitantes. Dentre os 127 municípios com taxa de homicídios superior a 50 por 100 mil habitantes, em 2003, 51 pertencem a regiões metropolitanas (MIR, 2004).

Nesse contexto, podemos constatar que, no Brasil, a miséria aliada à urbanização desordenada, que se deve à quase total e absoluta ausência, anuência e/ou incompetência do Estado, contribuiu para o aumento da violência urbana, evidenciada, por um lado, pela fusão entre violência, crime e desordem, por outro, pela crise e ineficiência institucional, que resultaram numa sociedade, nas últimas décadas do século XX, centrada no tripé: violência, criminalidade, narcotráfico, incorporada no cotidiano da população brasileira que gerou a banalização da violência e da mesma forma a sua naturalização no imaginário coletivo (MATTOS, 2010, pag. 260).

Essa questão é particularmente trágica em relação aos homicídios de jovens, principalmente nos Estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Espírito Santo, em que, de acordo com Cerqueira; Lobão; Carvalho (2005, p. 6), a vitimização de jovens por homicídios “[...] tem se transformado numa questão de saúde pública extremamente dramática cuja proporção de óbitos por homicídios ultrapassou 50%”.

Além disso, a pesquisa do IPEA, de 2000, demonstra que, na classificação dos 23 municípios brasileiros mais violentos, encontram-se três municípios da RMGV, a Serra, como cidade mais violenta do país, Cariacica, a terceira mais violenta, Vitória, a segunda Capital mais violenta e a décima sexta cidade mais violenta. E no *ranking* dos 23 municípios menos violentos a RMGV não teve nenhum classificado. Para complementar o cenário devastador, a RMGV aparece como a mais violenta do país no período 1995-1999 e 2000-2002, conforme Tabela 08.

Tabela 8
Taxa de homicídios por mil habitantes das Regiões Metropolitanas Brasileiras
– 1980 - 2002

Região Metropolitana	Média 1980-1984	Média 1985-1989	Média 1990-1994	Média 1995-1999	Média 2000-2002	Variação %
Vitória	18,0	26,3	49,5	77,0	73,8	311,0
Salvador	4,2	8,5	17,3	23,4	16,9	300,2
Petrolina/Juazeiro	13,1	20,6	32,7	42,7	50,7	285,9
Porto Alegre	7,2	11,9	21,8	23,1	26,8	274,5
Campinas	11,5	12,5	18,3	32,4	37,9	230,7
Belo Horizonte	11,0	9,8	12,1	18,3	32,4	193,1
Recife	25,8	34,9	44,2	59,8	72,5	181,4
Florianópolis	4,7	5,7	5,6	7,9	13,1	178,7
Baixada Santista (SP)	18,1	22,1	24,5	45,3	50,2	178,0
Curitiba	9,2	10,9	15,4	21,2	25,6	177,9
Foz do Rio Itajaí	5,5	5,1	8,1	11,0	14,8	168,8
Rio de Janeiro	20,2	23,1	40,7	57,2	52,4	159,9
Goiânia	10,8	13,5	20,5	19,7	27,0	150,9
Brasil (média das RMs)	17,8	22,7	29,8	39,3	40,7	128,8

Fonte: CERQUEIRA; LOBÃO; CARVALHO, 2005, p. 5.

Ao contextualizarmos as transformações estruturais desencadeadas pelos processos tardios de industrialização e urbanização do principal centro urbano capixaba, identificamos como a ausência de políticas sociais e de um planejamento territorial adequado favoreceram o agravamento de sérios

problemas de ordem sócio-espacial. A política habitacional ficou aquém da demanda, foram construídas unidades habitacionais em bairros de classe média, dependendo ainda de seu pagamento por parte do morador. As camadas mais pobres foram se alojar em habitações precárias, muitas delas próximas a região do lixão de São Pedro e a área de manguezal de Vitória.

O aumento da criminalidade urbana violenta no município de Vitória e nos municípios vizinhos, que integram a aglomeração da Grande Vitória, estaria, desse modo, associado a estes problemas estruturais, que foram engendrados pela lógica brasileira de promover crescimento econômico desvinculado do desenvolvimento social.

3.2 A crise de governo dos anos 90 no ES e a crise no Sistema de Segurança Pública.

Como vimos a transição do modelo econômico agrário-rural para urbano-industrial, no Espírito Santo, foi em curto espaço de tempo gerando uma série de impactos sociais. Assim, os hábitos e valores culturais da população capixaba estavam fortemente ligados à economia cafeeira e consequentemente a cultura política rural. A literatura que analisa a cultura política brasileira destaca algumas de suas características tradicionais, como o patrimonialismo, que é o comportamento do agente público de tratar as coisas públicas como sendo sua propriedade privada, além do mandonismo, nepotismo e a não publicização das decisões e gastos do governo. Sendo assim, as sociedades de regiões que tiveram transição de modelo econômico em curto espaço de tempo não puderam, na mesma velocidade, realizar as mudanças necessárias na cultura política por meio da introdução e generalização de valores modernos de gestão pública, como: transparência, espírito republicano, *accountability*, eficiência e eficácia.

O cenário pós-redemocratização e do início dos anos 90, no ES, nos mostra que, por mais que houvesse líderes políticos progressistas e desenvolvimentistas, as práticas políticas estaduais ainda eram bastante tradicionais, conservadoras e ligadas ao antigo ciclo econômico. Na verdade, os governantes do aparato estatal preocupavam-se pouco em servir aos

interesses coletivos, mas voltavam-se quase que exclusivamente para os interesses do jogo político de troca de favores e benesses com objetivos privados. A redemocratização no país reconduziu a vitória político-eleitoral de grupos políticos com valores conservadores e tradicionais. Sobre este aspecto, a citação a seguir, apesar de longa, mostra a forma como esse tradicionalismo se manifestou no ES.

No Espírito Santo (...) a maioria dos atores que assumiram a centralidade do poder político tinha suas raízes vinculada às bases tradicionais da política capixaba. A análise das articulações e estratégias políticas realizadas a partir da democratização evidencia que os padrões de comportamento desses atores trazem por substrato fortes traços do personalismo político e do acordo inter-elites pelo alto, ao mesmo tempo em que rivalidades personalistas entre elas marcam dissidências partidárias e composições que expressam pouca ou nenhuma sintonia com princípios e diretrizes partidárias.

Além disso, uma vez conquistando o poder político na arena eleitoral, os governos que assumiram a direção estadual – na medida em que chegaram ao poder tendo como base de sustentação acordos interelites, muitas vezes tácitos, negociados nos bastidores, tanto nas disputas nas convenções partidárias, como nos arranjos para compor as coligações eleitorais – encontram sérias dificuldades para, em tempos de governabilidade democrática, pactuar rumos estratégicos para a ação governamental. Excetua-se o governo Camata (1983-1986), eleito numa conjuntura eleitoral favorável, que proporcionou uma maioria folgada na Assembléia Legislativa e, apesar de não garantir a sinergia sistêmica que havia sido construída no passado recente, não teria dificuldades para

conduzir sua agenda de Governo (ZORZAL E SILVA, 2011, p. 20).

Após a promulgação da CF-88 as relações entre Executivo e Legislativo foram reorganizadas, trazendo ao regime político brasileiro traços que combinam elementos do sistema presidencialista com o parlamentarista, ou seja, o processo decisório tornou-se mais complexo, assim como as medidas governamentais passaram a depender da aprovação e fiscalização do Legislativo.

No caso do ES, as relações entre Executivo e Legislativo estavam contaminadas por fortes elementos de *path dependency*¹⁹ que impunham fortes constrangimentos político-institucionais que dificultavam o processo de tomada de decisão assim como a incorporação de valores virtuosos na gestão pública. Destaca-se entre estes constrangimentos: fragilidade e fragmentação do sistema partidário, forte relações de fidelidade política aos quadros políticos tradicionais. Com isso, no dizer de Zorzal e Silva (2010), configuravam-se, no período entre 1986 e 2002, nos processos eleitorais e na composição das bases de apoio aos sucessivos governos eleitos, um quadro onde se:

...evidencia que o conservadorismo predatório passaria, gradativamente, a obter maior espaço nas interações entre Legislativo e Executivo. Ademais, o que se verifica é que, a partir do pleito de 1986, os governadores, além de não disporem de maioria no Legislativo, encontram uma representação política hiperfragmentada na Assembléia, resultando em dificuldades adicionais para os mesmos. Mais precisamente, desde meados do Governo Max Mauro (1987-1990) um grupo de deputados com fortes traços de conservadorismo e tradicionalismo político passou a controlar a agenda do Legislativo e a impor pesados custos de transação

¹⁹ “Significa dizer que certos arranjos institucionais já estabelecidos dificultam a possibilidade de reversão de escolhas já assumidas, ou então, que mudá-las implica custos muito altos. Desse modo, heranças culturais arraigadas penetram as instituições, estabelecendo culturas organizacionais resistentes às mudanças, e fomentando grupos de interesses dispostos a lutar pela manutenção de seu *status quo*, assim como os agentes individuais pautam seus comportamentos pelos padrões herdados do ambiente anterior às mudanças. O que significa que a mudança é vista como algo dispendioso do ponto de vista da mobilização de recursos sociais e políticos para sua concretização” (NORTH, 1994 in: ZORZAL E SILVA, 2011, p. 11).

na interação com o Executivo. Na medida em que eles foram reeleitos para o Legislativo, ao mesmo tempo em que novos líderes de naípe idêntico ingressaram na Assembléia nos sucessivos pleitos, instauraram-se uma situação de difícil governabilidade e condições de governança extremamente adversas.

Tal situação conduziu a uma deterioração em escala ascendente das instituições e organizações do aparato do Estado, passando pelos governos Albuíno Azeredo (1991-1994) e Vitor Buaiz (1995-1998), atingindo uma situação insustentável no governo de José Ignácio (1999-2002) (ZORZAL, 2011, p. 23-24).

A composição do Legislativo estadual capixaba representava renovação apenas de nomes, mas não de concepção e práticas políticas ou de projetos, sua composição era de políticos ligados ao aparato estatal e ao sistema econômico tradicional. O perfil da representação parlamentar estava ligado a valores tradicionais e personalistas, sem identificação partidária, configurando representações associadas à lógica de ação centrada nos parlamentares e não em projetos político-partidários. De acordo com Pereira (2002),

...uma lógica perversa entre esses dois poderes foi sendo instaurada ao longo do tempo por um grupo de lideranças conservadoras e predatórias que dominou o parlamento estadual, ao mesmo tempo em que impôs dificuldades de várias ordens aos governantes que estiveram à frente do Executivo nesse período. Esse grupo possuía como traço característico a seguinte trajetória política: na oposição pragmática a Mauro, destacou-se Valci Ferreira, um experiente parlamentar. Ele foi o único que se elegeu em 82, 86 e 90. Juntamente com Marcos Madureira, que fora diretor do DER no governo de Mauro e com o banqueiro de jogo de bicho José Carlos Gratz – esses eleitos pela primeira vez em 90 – formou-se um grupo de líderes que passou a dominar os cargos. Ferreira foi presidente em 91/92. Madureira ficou no cargo em 93/94 [...]. Em seguida, Gratz, assumiu a cadeira em 1997-98. Ao início do período de Ignácio, ele foi reeleito, o que era

permitido no caso de diferentes legislaturas. Em seguida, o Regimento Interno foi modificado, permitindo a reeleição durante o mandato. Assim, Gratz permaneceu na presidência, em 2001-02 (PEREIRA, 2002, p. 25).

O fortalecimento desse grupo político no Legislativo favoreceu seu poder de influenciar e impedir a ação do Executivo. Assim, as bases de relacionamento interelites políticas do Espírito Santo ficou sob o pilar do fisiologismo, o que contribuiu para o descrédito das instituições públicas e políticas do Estado, além de todos os valores que deveriam sustentar o regime democrático. Sobre este aspecto Zorzal e Silva comenta que:

Nesse cenário, fica claro o quanto as instituições políticas e as organizações do Estado do Espírito Santo entraram numa rota de inflexão negativa e o quanto perderam em sinergia sistêmica capaz de acompanhar minimamente as mudanças que se processavam tanto no cenário estadual como no nacional e internacional (ZORZAL E SILVA, 2011, p. 25).

Nesse contexto político, existiam grandes dificuldades para o Executivo estadual implementar políticas públicas, sobretudo aquelas relativas a segurança pública, bem como uma ampla falta de sintonia com o desenvolvimento econômico em curso no estado. Desse modo, se por um lado a economia entrava em um cenário de crescimento capitalista moderno, o poder público permanecia dominado pela face mais tradicional e retrógrada das elites políticas.

Por conseguinte, no período do Governo de José Ignácio (1999-2002), a Assembléia Legislativa, que a essa altura dos acontecimentos considerava-se autossuficiente, fechava os olhos ao então envolvimento do alto escalão governamental com membros de contravenção, criando um verdadeiro cenário de instabilidade e de desmandos no governo estadual. Sobre a crise de governo que se instaurou naquele momento, Zorzal e Silva (2010) argumenta que:

[...] a situação de crise de governo, com a perda de confiança nas instituições e organizações públicas, atingiu seu ápice a

partir de meados do governo de José Ignácio Ferreira (1999-2002). A dificuldade na condução das ações de governo, a explicitação da rede de apoios fisiológicos e a degradação moral dos poderes constituídos revelaram o quanto o aparato do Estado estava carente de mecanismos de controle social e político, de transparência e publicização dos negócios públicos e, sobretudo, de responsabilização dos dirigentes, a chamada *accountability*. [...]. A desestabilização do Governo José Ignácio Ferreira (1999-2002), a gravidade das denúncias e a postura antidemocrática do então presidente da Assembléia Legislativa — José Carlos Gratz — constituíram os componentes mais visíveis que moldaram os conflitos em torno do Executivo e do Legislativo. (ZORZAL E SILVA, 2010, p. 26).

Não tardou para que escândalos envolvendo o governo, expressos em práticas como propinas, esquemas de caixa dois, empresas laranja e desvio de verba pública, entre alguns dos casos, fizessem parte do cotidiano estadual. Porém, estes só vieram à tona no final do mandato de Ignácio, em 2001 (TOMAZELLI, 2011). O crime organizado se fortaleceu e expandiu de forma célere, sem que nenhuma atuação efetiva do Estado para sua coibição fosse realizada, bem como a fanfarra orçamentária que se consolidou através das improbidades e falcaturas com recursos públicos ou de fonte duvidosa, tornou-se lugar comum. O estopim desta crise se materializou com o pedido de *impeachment* de Jose Inácio em 2001, pelas forças de oposição ao governo o qual, após pequena repercussão no Legislativo, foi arquivado pelo então presidente da Assembléia Legislativa – José Carlos Gratz (PFL). Tamanha era a instabilidade política que nesse mesmo ano, o governador José Ignácio, prevendo seu destino político, deixou o PSDB antes de ser expulso. Ademais, o envolvimento inegável de membros do alto escalão do governo, diretamente ligados ao governador e sua família, em contravenções e negócios ilegais, desgastavam mais ainda sua imagem pública, ao mesmo tempo em que acirrava a situação de crise de governo no ES. Neste contexto, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-ES) protocolou pedido de intervenção federal no governo estadual. Entretanto, este foi indeferido pela Procuradoria Geral da República, que optou pelo envio de um grupo especial de combate a

corrupção; além disso, outras duas Comissões de Inquérito Parlamentar (CPI) foram abertas para apurar crimes de responsabilidade administrativa que acabou resultando no afastamento de várias pessoas próximas ao governador José Ignácio e a Primeira Dama. Configurava-se o esfacelamento do governo e a desmoralização pública do ES em nível nacional. No dizer de Tomazelli,

Uma crise política sem precedentes envolveu diretamente o governador José Ignácio Ferreira (ex-PSDB), sua família e assessores próximos, marcando a história do Estado em 2001. Denúncias de corrupção levaram à prisão de 13 pessoas, à instalação da CPI da Propina e à abertura de três inquéritos penais contra o ex-governador no Superior Tribunal de Justiça, em 2001 (TOMAZELLI, 2011).

Essa conjuntura político-administrativa estadual teve impacto direto no financiamento das políticas públicas, principalmente na relação entre os entes federativos Governo Estadual e Prefeituras. Assim, se os serviços públicos estaduais estavam comprometidos, isto acabou gerando uma demanda extraordinária para as Prefeituras. É importante destacar que o período do Governo José Ignácio, 1999-2002, onde a crise financeira do Estado estava mais do que exacerbada era uma conjuntura marcada por fortes demanda por políticas sociais, em especial aquelas voltadas para os serviços de segurança pública, haja vista o crescimento da criminalidade e violência urbana na RMGV. Se observarmos a Tabela 8, no item anterior, sobre Homicídios ocorridos nas Regiões Metropolitanas do País, veremos que no período de 1995-1999 e 2000-2002, a RMGV, passou a ocupar o primeiro lugar no índice de homicídios por mil habitantes entre as RM's do País.

Se no âmbito do governo estadual a representação política estava contaminada por más práticas, no nível municipal havia ocorrido uma sequência de eleição de líderes políticos progressistas, a maioria com origem no combate ao regime militar e aos valores políticos tradicionais.

Com efeito, a partir da redemocratização do País, a eleição de Vitor Buaiz (PT) para a direção da Prefeitura de Vitória –período de 1989-1992 – e na sequência Paulo Hartung (PSDB) –período de 1993-1996, ambos com trajetória oriunda nos movimentos sociais, o primeiro vinculado ao movimento sindical e o segundo ao movimento estudantil, representavam a renovação na forma de gerenciar a administração pública, apesar de estarem em pólos

partidários opostos, as gestões dos dois Prefeitos foram marcadas pela democracia, racionalidade, transparência e a utilização de quadros técnicos na gestão.

O período subsequente representou a continuidade com a eleição de Luiz Paulo Vellozo Lucas (PSDB) – eleito para o período 1997-2000 e reeleito para o período 2001-2004. A gestão destes prefeitos na capital do estado do ES marcou um claro contraste em relação aos governantes que estavam na direção do estado do Espírito Santo. Sobre este aspecto a análise de Zorzal e Silva (2010), mostra os traços desse contraste:

Para o observador externo, desconhecedor das trajetórias percorridas pelos governos estadual e municipal da capital, a inteligibilidade das distâncias que separavam esses dois lugares de poder político tinha um caráter mais do que paradoxal. Na verdade, a impressão era de que se tratava de sociedades muito distintas. O que de fato não deixa de ser uma leitura impressionista com certa dose de veracidade. A cidade de Vitória historicamente concentrou a maior parte dos recursos de infraestrutura econômica e social, assim como dos meios de produção e difusão do conhecimento. Essas condições, aliadas ao fato de ser capital e, por isso mesmo, repercutir com maior intensidade as lutas políticas e reivindicações que permearam os anos 80 e 90, deixaram como legado um diferencial em termos de politização das forças sociais constituídas em seu território (ZORZAL E SILVA, 2010, p. 27).

Em síntese, a contextualização econômica, política e social da RMGV e do estado do ES, demonstra que a preocupação dos Gestores Estaduais, da segunda metade do século XX, foi a de adequar o Espírito Santo para a industrialização; porém esta trouxe uma série de impactos urbanos e sociais que o poder público não conseguiu responder de imediato e a altura das demandas emergentes. Além disso, concorreu para agravar o quadro de carências, o fato de que no cenário pós-redemocratização o ES contou com uma série de lideranças políticas na direção estadual que não compreenderam e tampouco se esforçaram para fazê-lo, o novo contexto socioeconômico em que agiam, bem como com as exigências de ética e responsabilidade pública

no exercício de seus mandatos. Desse modo, exerceram seus mandatos e controlaram o poder, seja através do Legislativo Estadual como do Executivo com práticas que visavam, sobretudo beneficiar seus projetos privados e de seus apoiadores.

Isto fez com que o Estado tivesse um déficit em relação à execução de políticas sociais, principalmente aquelas voltadas ao desafio de se promover segurança pública para os cidadãos. Assim veremos no próximo capítulo que no âmbito municipal de Vitória, o então Prefeito Paulo Hartung com uma visão de construir o futuro com ações pautadas no presente inaugurou o planejamento estratégico da cidade, denominado Projeto Vitória do Futuro, o qual colocará a Segurança Pública como um desafio municipal. As gestões posteriores, de Luiz Paulo Vellozo Lucas (1997-2004) e de João Coser (2005-2012), irão dar continuidade a formulação, implementação e estruturação das políticas municipais de segurança. O capítulo, a seguir, trata dessa fase em que o processo de formulação e implementação da política de segurança pública, pelo município de Vitória, compareceu como instância relevante no cenário do estado do Espírito Santo.

Capítulo 04

A Segurança Pública na Agenda da Prefeitura de Vitória-ES

A cidade de Vitória foi pioneira no Brasil na inclusão da Segurança Pública na Agenda de Políticas Públicas do Município. No Espírito Santo foi à primeira cidade do estado a institucionalizar órgão de segurança, a estruturar um Plano e um Conselho Municipal de Segurança, além de ser a precursora na implantação da Guarda Municipal.

Tendo tratado, no capítulo anterior, sobre o contexto socioeconômico e político do estado do ES, bem como sobre o quadro de violência e criminalidade que se instaurou na RMGV nas duas últimas décadas do século XX, resta demonstrar o protagonismo assumido pelo município de Vitória, neste contexto. Desse modo, a forma como se efetuou a entrada da Segurança Pública na Agenda de Políticas Públicas do Município, o processo decisório e as articulações subseqüentes realizadas destacando quais foram os atores favoráveis bem como aqueles que se posicionaram contra, além das ações executadas visando efetivar a política de segurança pública constituem o eixo do capítulo.

De acordo com autores²⁰ que estudaram a atuação dos governos do município de Vitória, a partir do final dos anos de 1980, a prefeitura contou com gestores que conseguiriam organizar as áreas administrativas e financeiras da Prefeitura Municipal, além de contar com boa arrecadação pela concentração empresarial na capital. Com isso, a cidade teve capacidade para iniciar atividades na área da segurança pública, quando o papel do Município nessa área ainda não estava muito definido, por isso mesmo, cumprindo, às vezes, um papel de assistencialismo aos organismos estaduais da área. O Governo Estadual do ES, em crises recorrentes de governo e financeira²¹, no período de 1989-2002 não possuía condições políticas para formular e executar políticas de segurança pública. Com isso, a Prefeitura de Vitória o fez em grande parte.

²⁰ Ver entre outros: CALIMAN, 2002, IJSN, 2009; ZORZAL E SILVA, 2008.

²¹ Sobre as crises recorrentes de governo ver: ZORZAL E SILVA, M., 2004a; 2007; 2010.

Ademais, após o avanço do debate nacional na área da segurança pública, sobretudo nos mandatos Presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – 1995/2002 – e Luiz Inácio da Silva (Lula) – 2003/2010 – o papel dos entes federados foi sendo reorganizado, tendo efeito significativo no pacto federativo que, naquele momento, sinalizava para um modelo mais cooperativo do que conflitivo, na relação entre entes federados. Assim, com a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o 1º Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), o Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS) e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), no âmbito federal, ao mesmo tempo em que crescentes índices de criminalidade e violência se verificavam na cidade de Vitória e na RMGV, contribuiu para que as ações do governo local na área da segurança assumissem maior espaço na cena municipal. Por outro lado, no âmbito do governo federal, as decisões e ações nesse campo, também foram mais bem estruturadas, avançando-se em programas que estimulavam ações cooperativas entre os entes federativos, como a reformulação do FNSP, formulação do 2º PNSP, do PRONASCI e também no âmbito do governo estadual e municipal foi constituído o consórcio Sou Pela Vida.

4.1 A entrada da Segurança na Agenda de Políticas Públicas do Município 1996-2004

4.1.1 Breve contextualização da cidade de Vitória

Vitória é a capital do Estado do Espírito Santo, uma capital com peculiaridades, por se tratar de um arquipélago de trinta e quatro ilhas menores próximas à ilha maior, esse número era de cinquenta, porém as demais foram inseridas a ilha continental por meio de aterramento (VITÓRIA, 2012). É uma das três ilhas-capitais do país, além de Florianópolis (SC) e São Luís (MA). Com uma população de 330.526 habitantes, segundo estimativas de 2011 do IBGE, a cidade é a quarta mais populosa do estado e integra a Região Metropolitana da Grande Vitória (composta pelos municípios de Vitória, Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana e Vila Velha).

Sua área física é de 93,381 km², cercada pela Baía de Vitória, é uma ilha de tipo fluviomarinho. Além da ilha principal, fazem parte do município outras 34 ilhas e uma porção continental. Entre as capitais do Brasil é a de terceiro melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita. Possui dois grandes portos, o Porto de Vitória e o Porto de Tubarão, que compõe o maior complexo portuário brasileiro, sendo o de maior qualidade do país (VITÓRIA, 2012).

São vários os indicadores econômicos positivos da cidade de Vitória, sendo que ela detém o maior PIB per capita das capitais na série histórica de 2003 a 2011, segundo dados do IBGE (IBGE, 2007; MONTEIRO, 2011), e está nas primeiras posições do ranking estadual (Tabela 9, abaixo). No ano de 2009, das duzentas principais empresas capixabas sessenta e seis (33,3%) estão sediadas em Vitória (PMV, 2010), fatores que contribuem para uma boa arrecadação do poder público municipal.

**Tabela 9 – Vitória (ES): Dados do PIB per capita Municipal
Período: 1999 a 2009**

Anos	PIB Municipal per capita	Posição no Ranking Estadual
1999	20.633	1
2000	22.737	2
2001	23.640	1
2002	25.432	1
2003	27.562	2
2004	38.183	2
2005	50.421	2
2006	51.961	2
2007	60.562	2
2008	72.737	3
2009	61.791	3
Fonte: VITÓRIA, 2012		

Apesar de sustentar bons índices econômicos, a cidade de Vitória, no início dos anos 1990, apresentava altos índices de desigualdade social, pelo fato de polarizar os processos de transformações ocorrido na economia estadual. Tais desigualdes se expressavam na ocupação irregular das áreas periféricas, onde persistia a ausência de saneamento básico, moradia digna, além de serviços de saúde e educação. Porém, os dados mais alarmantes são os relacionados a criminalidade e a violência.

Portanto, considerando os aspectos positivos da economia da cidade e os comportamentos progressistas e modernizantes dos Prefeitos pós-redemocratização, com destaque para Vitor Buaiz do PT (1989-92) e Paulo Hartung do PSDB (1993-96), a cidade continha condições para empreender uma nova agenda política que contemplasse os grandes desafios que então se colocavam na cena municipal, em especial, aqueles voltados a redução das desigualdes urbanas e sociais, entre os quais figuravam os problemas da violência e criminalidade como questões urgentes a serem tratadas.

4.1.2 A gestão de Paulo Hartung na PMV e a Segurança: 1993-1996

Na perspectiva do modelo de governança pública das “*ciudades globais*”, no ano de 1996, sob a direção de Paulo Hartung (PSDB), a Prefeitura de Vitória liderou o processo de criação do Planejamento Estratégico da cidade, o qual foi denominado: Agenda 21: Projeto Vitória do Futuro - VF²². O Projeto VF foi construído com o objetivo de planejar os rumos do município, num contexto em que muitos desafios urbanos e sociais ainda estavam por ser enfrentados. Com essa iniciativa, a Prefeitura sinalizava que não havia como refutar ações voltadas à reflexão e à delimitação das competências do município, no que concernem as questões relativas à Segurança Pública, uma vez que no panorama estadual e municipal daquele momento o crime e a violência alcançavam índices insustentáveis. A taxa de homicídios por 100 mil habitantes, saiu de um patamar de 26,3, no período 1985-1989, para 49,5, em 1990-1994, atingindo 77,0, em 1995-1999, com posterior queda nos anos subsequentes, mas mantendo-se em 73,8, até 2002, conforme mostra a Tabela 8 (página 86).

É, portanto, neste cenário que combina crise de governo e de representação política no âmbito do governo estadual com uma situação de acirramento das desigualdades urbanas e sociais, no plano municipal, e de altos índices de violência e criminalidade na Região Metropolitana da Grande Vitória, que o conceito de Cidades Sustentáveis, fundamentado no paradigma da

²² Doravante será utilizada a sigla VF para designar o projeto de governo denominado Vitória do Futuro.

sustentabilidade ganha consistência no debate que se efetuou no âmbito político da cidade de Vitória. Com isso, o referido conceito passou a figurar como eixo norteador das políticas públicas do município. Além disso, a Agenda 21 brasileira no âmbito das diretrizes do governo federal reforçava a ideia da necessidade de um novo olhar para as cidades. Esta estabelecia a concepção de sustentabilidade nos seguintes termos:

...sustentabilidade ampliada, que viabilizaria o encontro necessário entre a Agenda estritamente ambiental e a social e a sustentabilidade progressiva [...], a sustentabilidade vem se firmando como um novo paradigma do desenvolvimento humano, transformando-se na meta comum de praticamente todas as dimensões da sociedade (RABELLO, 2002, p. 32-33).

O governo municipal, neste contexto, realizou uma ampla mobilização social e política para que coletivamente se traçasse o futuro desejável para a cidade de Vitória.

Assim, a partir do ano de 1996, com a formulação da Agenda 21 do município, designada Projeto Vitória do Futuro o tema segurança pública foi fortalecido na Agenda Municipal de Vitória, passando a figurar como uma área de prioritária no plano de ação resultante do VF. Desse modo, a segurança pública passou a ser entendida como um bem primordial a ser conquistado pela sua estreita relação com a promoção da *qualidade de vida*, esta considerada um dos pilares do VF (CARRETA, 2005).

O VF foi lançado no último ano da gestão de Paulo Hartung (PSDB) na prefeitura, fato este que sinalizará os rumos da próxima gestão municipal, que será liderada por Luiz Paulo Vellozo Lucas (PSDB), à frente do Executivo Municipal. Vellozo Lucas pertencia ao grupo político de Hartung, o qual fora, no seu governo um dos coordenadores do processo de formulação da Agenda 21 – VF, e seu consecutivo Plano Estratégico.

4.2 A Gestão Luiz Paulo Vellozo Lucas (1997-2002) e a Segurança Pública: o Processo Decisório e os seus Constrangimentos

Para um adequado entendimento de como se verificou o processo decisório, considerando-se que as questões relativas à segurança pública envolvem diferentes entes federativos, a análise será efetuada tomando cada um dos dois períodos do mandato de Luiz Paulo à frente da PMV. Neste sentido, o primeiro mandato (1997-2000) e a primeira parte do segundo (2001-2002), consistiram no período em que se efetuou o processo de tomada de decisões em torno das ações e medidas para a segurança pública, assim como a fase em que teve início à institucionalização da política de segurança na gestão municipal.

Com efeito, as primeiras ações do governo municipal visando estruturar organizacionalmente a prefeitura para atuar na área da segurança pública ocorreu em 1997, com a reestruturação jurídico-institucional da Secretaria Municipal de Cidadania, por meio da Lei Municipal nº 4.397/97. Esta alteração na legislação provocou alteração na estrutura organizacional da PMV, ao mesmo tempo em que mostrou a disposição da nova gestão em fortalecer institucionalmente a política municipal de segurança. Com essa medida, aos já estabelecidos objetivos da Secretaria Municipal de Cidadania (Lei Municipal nº 4.064/94), foram acrescentados os seguintes: planejamento, coordenação e a execução da política municipal de segurança pública. Além disso, a Secretaria Municipal de Cidadania passou a ser designada de Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública.

Esta reestruturação uniu a perspectiva de garantir segurança pública, acesso a direitos e assistência jurídica. Para tanto, foram criados no âmbito da Secretaria os seguintes órgãos: o Núcleo de Políticas de Segurança Pública, o Núcleo de Processamento de Dados, o Núcleo de Planejamento Setorial, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON-Vitória, o Núcleo de Atendimento a Mulher e as Casas do Cidadão (localizadas no Centro e no Norte do município).

Ao Núcleo de Políticas de Segurança Pública foi delegada a competência de planejar, orientar, coordenar e executar a política municipal de segurança pública, sendo assim o embrião da institucionalização da área no âmbito da

Prefeitura de Vitória. Os objetivos específicos desse Núcleo foram definidos conforme segue:

Elaborar estudos, projetos e propostas, genéricos e específicos, objetivando a criação ou aperfeiçoamento de recursos institucionais de formação, educação e proteção do munícipe; Promover a implementação e desenvolvimento de infra-estrutura de serviços tecnológicos, como normatização técnica, cientificação de qualidade e informação tecnológica em seu limite de atuação; Formar e coordenar Conselhos Municipais Regionais com o objetivo de implementar as políticas de segurança pública; Integrar os meios e as forças da comunidade e congregar esforços em defesa da população; Desempenhar outras atribuições afins (Anexo XXI, Lei Municipal n.º 4.397/97).

Ainda, no ano de 1997, a Prefeitura de Vitória organizou-se para dar início a criação da Guarda Civil Municipal, que seria uma das principais ações municipais de segurança pública. Assim, no bojo do planejamento estratégico do VT, o processo decisório que conduziria a criação da Guarda Civil Municipal, não encontraria grandes resistências. Desse modo, em 17 de novembro de 1997, o prefeito Luiz Paulo sancionou a Lei 4.519/97, que autorizava a criação da referida Guarda. Conforme ementa da Lei que: *“Autoriza a criação da “Guarda Municipal de Vitória”, com a finalidade de propiciar segurança ao corpo discente e docente da rede escolar do Município, aos usuários de suas praias e vigilância dos próprios municipais”*; depreende-se que seu foco estava voltado para a vigilância escolar, segurança das praias de Vitória e para o patrimônio e bens da PMV. Apesar do foco de abrangência relativamente restrito da autorização, razões de ordem burocráticas iram retardar a efetivação da política (COELHO, 2003). Veremos adiante que, apenas, em 2004, a Guarda Municipal seria implementada.

No plano nacional, neste mesmo período, o Governo Federal, sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso (PSDB; 1998-2002), lançou programas nacionais na área de Segurança Pública que pressupunham novas relações entre os entes federativos, principalmente no que concerne a relação entre a União e os Municípios. No ano de 2000, sob responsabilidade da SENASP, foi criado o 1º

Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), o PIAPS (Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência) e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)²³.

O 1º PNSP foi criado com o objetivo de aperfeiçoar o sistema de segurança pública, integrando ações sociais contra a violência e de repressão contra a criminalidade, entre elas o PIAPS e o FNSP. O PIAPS se constituiu em ações voltadas para as crianças e os jovens situados na faixa etária entre os 9 e 24 anos, e suas respectivas famílias nos locais onde estão inseridos. Os espaços urbanos contemplados no ano de 2001 foram as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife. A criação do FNSP como mecanismo para agregação e gestão do volume de recursos que serão destinados à segurança pública, tendo como base fontes diversas, constituiu-se em importante passo para viabilizar a implantação de ações visando o combate à violência e à criminalidade. Além disso, este passo importante contribuiu para o fomento da cooperação intergovernamental na área de segurança pública. Conforme Soares (2007) estas iniciativas tiveram contribuição histórica ao levantarem novas ideias, porém faltou institucionalização e continuidade:

Entre as boas ideias daquele “plano”, destacava-se o reconhecimento da importância da prevenção da violência, tanto que derivou daí o Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção da Violência (PIAPS) cuja missão era promover a interação local e, portanto, o mútuo fortalecimento dos programas sociais implementados pelos governos federal, estadual e municipal, que, direta ou indiretamente, pudessem contribuir para a redução dos fatores, potencialmente, criminógenos. A ambição era formidável, assim como os obstáculos à sua execução. Dada a estrutura do Estado, no Brasil, caracterizada pela segmentação corporativa, reflexo tardio da segunda revolução industrial, nada é mais difícil do que integrar programas setoriais, gerando, pela coordenação, uma política intersetorial. Sobretudo quando a pretensão ultrapassa o domínio de uma

²³ O Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi criado por intermédio da Medida Provisória n.º 2.045, de 2000, convertida na Lei no 10.201, de 14/02/2001 e alterada pela Lei n.º. 10.746 de 2003.

única esfera de governo e se estende aos três níveis federativos (SOARES, 2007, p. 84).

No tocante as relações intergovernamentais entre União e Municípios, o FNSP possibilitou o estabelecimento de financiamento, através de Convênios, entre os entes federados. Porém, estes financiamentos estavam subordinados a uma série de condicionalidades para que o ente federado pudesse receber o recurso. Nesse sentido, de acordo com Costa & Grossi (2007), inicialmente, essas condições foram assim definidas:

O conselho gestor do Fundo, na avaliação dos pedidos, deveria priorizar os estados e municípios que se comprometessem com os seguintes resultados: a) redução dos índices de criminalidade; b) aumento do índice de apuração de crimes sancionados com pena de reclusão; c) desenvolvimento de ações integradas das polícias civil e militar; d) aperfeiçoamento do contingente policial ou da guarda municipal em prazo preestabelecido. Também foi determinado que somente teria acesso aos recursos do FNSP o ente federado que tivesse instituído, em seu âmbito, um plano de segurança pública nos moldes daquele elaborado pelo Governo Federal (COSTA; GROSSI, 2007, p. 16).

Como se pode depreender da citação anterior, para que o município pudesse se candidatar a obtenção de recursos do Fundo Federal, ele deveria estar realizando uma série de ações relativas à política de segurança pública, entre as quais figura a presença no âmbito do município de um “contingente policial ou guarda municipal”. Tal determinação, obviamente, vinha de encontro aos objetivos e metas estabelecidas pela PMV, para buscar agir mais efetivamente no campo da segurança pública, até então área de competência restrita do governo estadual. Mais precisamente, sobre este aspecto a Lei nº. 10.201, de 2001, estabelece, nos seguintes termos, essa determinação (Artigo 4º, § 3º.):

Só terão acesso aos recursos do FNSP o ente federado que tenha instituído, em seu âmbito, plano de segurança pública, ou o Município que mantenha guarda municipal, visando à obtenção dos resultados a que se refere o parágrafo anterior.

Se, por um lado, a criação do Fundo e suas condicionalidades sinalizavam para a PMV a possibilidade de obtenção de apoio político e financeiro do governo federal, para suas pretensões em relação à segurança pública, por outro a forma como o Fundo passou a ser encarado e gerido, não contribuiu para o estabelecimento de relações virtuosas e mais positivas entre a União e os Municípios. Na verdade, o Fundo passou a funcionar mais, como uma linha de recursos de que cada Estado ou Município poderia lançar mão, do que uma forma estruturada e comandada pelo Governo Federal para uma política unificada de segurança pública. Na visão de Grossi (2004) com esse modo de formalização dos convênios com os Estados e Municípios, pode-se ter perdido uma oportunidade única nesta relação “conflituosa” entre os Governos Locais com o Governo Federal. Isto se deve basicamente às exigências ou condicionantes que a União poderia ter colocado àqueles que desejassem utilizar os recursos do Fundo (GROSSI, 2004, p. 51). Além disso, o autor acima destaca que, no período entre 2001-2004, poucos são os documentos que auxiliam os estados e municípios, como também os que prestam informações ao cidadão, sobre a aplicação dos recursos e, principalmente, sobre o acompanhamento e avaliação dos convênios firmados (GROSSI, 2004, p. 54).

Porém, é importante considerar que mesmo nessa fase inicial de novas relações federativas entre união e municípios, bem como a forma como as relações foram estabelecidas, muitos municípios firmaram convênios com a União para receber financiamentos para seus projetos. Por conseguinte, foi neste contexto que a Prefeitura de Vitória conseguiu realizar convênio para obtenção de projetos e recursos do Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS). Com isso, a Prefeitura obteve meios para implementar os seguintes projetos: Bolsa Escola, Centro Comunitário, Agente Comunitário de Saúde, Paz nas Escolas, Saúde da Família, erradicação do analfabetismo, Centro Integrado de Cidadania (KHAN, 2002, p. 35).

Sintetizando, podemos afirmar que, no primeiro período da gestão Vellozo Lucas identificamos uma postura protagonista do prefeito no sentido de buscar soluções para as questões da violência urbana presentes no espaço da cidade de Vitória. Para tanto, desde sua campanha eleitoral à prefeitura de Vitória, em

1996, incluiu o tema da segurança pública no debate político, assim como no programa de governo então elaborado. Desta forma, uma vez eleito, teve condições de imediatamente agir visando à criação de órgãos governamentais para atuar no âmbito da política de segurança pública, além disso, realizou negociações para a aprovação pela Câmara Municipal da Lei 4.519/97, autorizando a criação da Guarda Municipal.

Vale destacar, no entanto, que as maiores dificuldades para uma maior eficácia das ações no âmbito municipal se materializavam nas relações entre o município e estado do ES. Conforme detalhado no Capítulo 03, o Governo estadual, no período entre 1999-2002, estava submerso numa situação de crise política e financeira de graves proporções, o que impedia o estabelecimento de políticas conjuntas visando a uma maior cooperação entre ambos neste campo. Com efeito, nesse período, as ações da PMV acabaram configurando-se num auxílio compensatório aos órgãos estaduais. Sobre este aspecto o depoimento, a seguir, de um dos gestores da política de segurança da PMV, evidencia a forma como a prefeitura visualizava sua ação.

naquele momento o Governo do Estado estava em crise financeira e as polícias viviam desaparelhadas, com os índices de violência aumentando, as demandas dos bairros eram por mais policiamento. A polícia estadual não tinha condição de cobrir, [por isso] a população passou a vir a prefeitura pedir para comprar viatura, ajudar com dinheiro para construir batalhão, comprar rádio, etc. (Entrevista 01, ao autor, Vitória-ES, em 06-03-2012).

Percepção semelhante comparece na análise de um dos principais gestores da área da Segurança Pública da PMV, o coronel da Polícia Militar, Luis Sérgio Aurich, que esclarece as ações realizadas pela prefeitura, durante sua gestão nos seguintes termos:

No primeiro momento, Vitória ajudou na organização das instituições policiais estaduais que atuam em sua jurisdição, dando-lhes a mesma organização administrativa do município. Criou sedes para as Companhias da Polícia Militar, reformou

Delegacias da Polícia Civil, comprou veículos, motos e bicicletas para uso dos policiais estaduais, patrocinou operações policiais, cedeu funcionários municipais, pagou o uso de telefones, energia elétrica e água, e manteve o fornecimento de todo o material administrativo para o funcionamento das unidades policiais. É preciso destacar que aqueles eram tempos difíceis para a polícia de nosso Estado, mas Vitória se fez presente, colaborando nesse período de enormes dificuldades para a segurança pública (AURICH, 2005).

Como se depreende da análise de Aurich (2005), o município viu-se pressionado a dar resposta a situação de falência das instituições e órgãos estaduais de segurança pública, face aos altos índices de criminalidade e violência que ocorriam na RMGV. Assim, de forma emergencial voltou de imediato suas ações para o financiamento das estruturas físicas e operacionais da polícia estadual. Neste sentido, atuou auxiliando na reforma da sede administrativa, na compra de veículos para locomoção, no pagamento de contas de telefone, energia elétrica e água, bem como na aquisição de material de expediente e escritório (AURICH, 2005).

Dada a crise política e financeira do Estado do Espírito Santo fica evidente que a dificuldade de se consolidar a política de segurança municipal se deve ao poder de veto do Governo do Estado ao não cooperar para o desenvolvimento desta, soma-se a isto ao Fundo Nacional de Segurança Pública não financiar projetos de municípios que não possuíam guardas municipais.

4.3 Nova conjuntura política: relações federativas cooperativas (2003-2004)

Os dois últimos anos do segundo mandato do Prefeito Luiz Paulo (2003-2004) caracterizam-se por uma nova conjuntura política com o início das gestões dos novos Governadores e Presidentes, eleitos em 2003. Paulo Hartung (PSB), antecessor de Luiz Paulo, na PMV, foi eleito para o Executivo estadual. Conhecedor dos problemas e potencialidades do município de Vitória e

trazendo como proposta para o governo estadual ideias arrojadas para o saneamento dos problemas de desmando e de corrupção presente no aparato institucional estadual, Paulo Hartung inaugurou um novo momento na gestão pública estadual. Como resultante estado e município passaram a atuar em conjunto na busca de soluções para os problemas urbanos, sociais, de violência e criminalidade urbana. No âmbito do Governo Federal, a eleição de Luiz Inácio da Silva [Lula] não impediu que a política de segurança pública desse continuidade as ações nos mesmos moldes dos rumos definidos pelo Governo anterior. Isto é, apesar de Lula pertencer ao Partido dos Trabalhadores (PT), portanto de oposição ao PSDB, à frente da direção do governo federal, até 2003, e ainda à frente do governo municipal de Vitória, até 2004, as mudanças na área de segurança pública iniciadas pelo governo FHC não sofreram descontinuidade, ao contrário foram reformuladas e fortalecidas.

Com isso, a política municipal de Segurança Pública ganhou respaldo para ser incrementada e ampliada. Por meio da Lei municipal n°. 6.033/2003 foi criada a Guarda Civil Municipal, após 05 anos, desde a autorização estabelecida pela Lei 4.519/97. Além disso, a PMV estruturou a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública, implantou o Centro de Cidadania de Maruípe—equipamento público municipal que congrega serviços diversos ao cidadão e assistência jurídica em Juizados Especiais e criou o Conselho Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública. Tais medidas mostram o fortalecimento da segurança pública na agenda da política municipal e sua articulação com a política de Direitos Humanos e Cidadania no plano federal.

A conjuntura compreendida entre os anos de 2003 e 2004 foi marcada pelos ventos de mudança no padrão pretérito de gestão dos negócios públicos. O depoimento do gestor municipal, a seguir, mostra a mudança que se verificou na percepção de lideranças políticas e gestores tanto no âmbito do governo municipal como no estadual.

[...] isso mudou com a troca de governo, com a demanda de combater o crime organizado. E nós chegamos à conclusão de que o quê nós tínhamos que fazer era apoiar a prevenção da segurança pública da cidade, e focar nos delitos de pequeno

poder ofensivo, que são delitos contra a ordem pública básica. O policial militar não era treinado para conflitos de rua, ele era treinado para a guerra, e aí fomos amadurecendo a idéia da Guarda Municipal. Após a eleição de Paulo Hartung apresentamos nossa proposta ao Governador, ele ficou entusiasmado, nossa proposta era criar a Guarda Metropolitana por meio de um consórcio com os municípios. Com isso, o policial iria coibir as desordens urbanas, daria a sensação de segurança e seria o embaixador da cidade (Entrevista 01, ao autor, Vitória-ES, em 06-03-2012)

No entanto, embora o estado do Espírito Santo estivesse, agora, sendo dirigido por forças políticas vinculadas aos valores e princípios da governabilidade democrática, nos anos de 2003 e 2004, ainda não havia decorrido tempo suficiente para eliminar a herança perversa deixada pelo governo anterior, e também para sanear os problemas financeiros do estado. Sobre este momento de início de governo, Zorzal e Silva (2011, p. 30), sublinha que:

Ao assumir a direção política do Espírito Santo, em 2003, Paulo Hartung encontrou as organizações do Estado, o corpo gerencial e administrativo e as instituições políticas profundamente esgarçadas e deterioradas. O desafio que se colocava para reverter à rota ascendente do círculo vicioso de efeitos perversos, iniciando uma travessia em sentido inverso a fim de transpor o pântano em que estava imersa a gestão pública estadual, exigiria muita habilidade e astúcia política do governador.

Porém, a ampla coalizão política que sustentou a eleição de Paulo Hartung e passou no início de seu governo (2003), a compor com seu mandato possibilitou a obtenção de credibilidade política junto ao Governo Federal e contribuiu para que nesse primeiro ano, o governo obtivesse o adiantamento dos *royalties* do petróleo com o objetivo de sanear as finanças estaduais que estavam em situação crítica. Contudo, vale destacar que, mesmo em situação de dificuldade financeira, o governo aumentou os investimentos em segurança pública. Desse modo, a simples comparação da rubrica do orçamento estadual destinada à área de segurança pública nos anos de 2002 e de 2003 (momento

da mudança de governo) mostra que o ano de 2003 teve um incremento de 27% em relação ao ano de 2002. Mais precisamente, o investimento em segurança foi de R\$ 385.874.603,68, em 2002 e de R\$ 489.627.026,82, em 2003. Ademais, nas ações da Secretaria Estadual de Segurança Pública, a partir de 2003, foram formalizadas iniciativas de parcerias junto aos Municípios. Entre essas ações destacam-se o apoio a implementação de Guardas Municipais e aos Conselhos Municipais de Segurança.

No ano de 2004 o Governo estadual promulgou a Lei 8.604/04 que formaliza o marco legal que autoriza a cooperação da Polícia Militar com as Guardas Municipais. Esta lei consubstanciou a política estadual de incentivo à criação e implementação de Guardas Municipais, a qual em seu Art. 1º, assim estabelece:

Fica implantada, no Estado do Espírito Santo, a Política de Incentivo à Criação e Implementação de Guardas Municipais.

Parágrafo único. Para atender o disposto no “caput”, o Governo do Estado do Espírito Santo poderá formalizar convênios de cooperação técnica e financeira com os municípios para implantação e/ou qualificação e aparelhamento das Guardas Municipais, com o objetivo de promover a segurança e o bem-estar da população.

Considerando que, em 2003, a Prefeitura de Vitória havia criado a Guarda Civil Municipal, por meio da Lei municipal n°. 6.033/2003, a partir das referidas decisões do governo estadual, o governo municipal encontrou maior respaldo e apoio às suas iniciativas. Desse modo, a partir de julho de 2004, a Guarda Civil pode iniciar suas atividades. Com isso, tem início um novo momento de cooperação nas relações federativas; a implementação da Guarda Municipal de Vitória (GMCV) não foi uma coincidência, mas sim uma ação conjunta, devido à convergência política entre os atores dos dois entes federativos.

A SESP também iniciou ações de fomento aos Conselhos Municipais de Segurança realizando atividades de articulação, formação, integração e monitoramento, que contribuíram para a troca de experiências entre os Conselhos e também para ampliar o sentimento de solidariedade e articulação

estadual entre as instituições voltadas para a Segurança Pública. Fica evidente, portanto, a partir desse período, a constituição de uma nova relação de funcionamento em que a cooperação entre estado e município comparece de forma institucionalizada contribuindo para dar maior eficácia ao poder público no combate a violência. De acordo com o gestor estadual de segurança pública, a frente da direção da SESP durante o governo Hartung, 80% dos crimes do estado do ES estão concentrados na RMGV, por isto ele enfatiza que é preciso realizar uma integração metropolitana, em que a relação entre os entes federados no âmbito do combate a criminalidade se faça por meio de parcerias entre as três instâncias de governo. Neste sentido, afirma que:

A participação do município é importante para fortalecer nossas ações preventivas e até mesmo repressivas, onde a troca de informações vai melhorar ainda mais a qualidade do nosso enfrentamento à criminalidade. Não conhecemos nenhuma experiência exitosa na área da segurança, que não tenha envolvido a parceria da União, do Estado e do Município, é preciso haver integração (Entrevista 04, ao autor, Vitória-ES, em 02-04-2012).

Em suma, a presença de maior sinergia em termos de objetivos e linhas de ação entre os três entes federados – União, Estado e Município – permitiu que, em pouco tempo, as ideias visando a criar mecanismos institucionais capazes de executar ações e políticas públicas coordenadas para combater a violência e a criminalidade em Vitória e sua respectiva região metropolitana fosse viabilizada.

4.3.1 Das competências da Guarda Civil Municipal

Como vimos o primeiro marco legal e institucional da Guarda Civil Municipal de Vitória (GCMV) esta contido na Lei n.º 6.033, de 19 de dezembro de 2003, que a criou. O Artigo 1º dessa lei estabelece que na estrutura organizacional da Prefeitura de Vitória, a Guarda Civil vincula-se ao Gabinete do Prefeito. Além disso, define-a como uma “corporação uniformizada e aparelhada à qual

cabará a vigilância dos próprios municipais, o policiamento urbano de trânsito, a prevenção a violência urbana e a colaboração na segurança pública”.

No que concerne a forma de atuação e de execução de suas atribuições, o parágrafo único do Artigo 1º estabelece o modo de cooperação entre município e estado. Neste sentido, define que “... a colaboração na segurança pública, nela inserido o policiamento ostensivo na área municipal, será exercida mediante convênio com o Estado do Espírito Santo”.

As competências da GCMV estão definidas no Art. 2º da Lei, composta por 19 incisos, dos quais apenas três deles fazem menção direta ao que dispõe a Constituição Federal. Como vimos anteriormente, no capítulo 2, os municípios diante da situação de crescimento exacerbado da violência e criminalidade urbana, a partir dos anos de 1990, buscam empreender respostas institucionais para essa problemática. No entanto, a CF-88 constrange e limita o leque de possibilidades das ações municipais, principalmente no que concernem as atribuições das Guardas Civis Municipais; posto que, o Art. 144, da CF-88, que trata da Segurança Pública, no § 8º, estabelece que: “os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Portanto, a CF-88 restringe a ação do poder público municipal à vigilância do seu patrimônio público.

Porém, os municípios, diante do novo contexto que se inaugura a partir de meados dos anos de 1990 —marcado pela intensificação das interações transnacionais e transformações caracterizadas por processos multifacetados e contraditórios que produzem e reproduzem à escala planetária tanto os diversos problemas econômicos, sociais, urbanos e ambientais como as desigualdades que se materializam entre sociedades e no interior das mesmas (Santos, 2002) — viram-se, na prática, tendo que lidar com problemas de violência e criminalidade que não estavam presentes no cenário dos anos de 1980, momento em que a CF-88, foi redigida e debatida no Brasil. Como resultante, no contexto do final dos anos noventa, a atuação dos municípios precisou ser alargada. Desse modo, verifica-se que as experiências dos municípios, passaram a ser equiparadas ao policiamento ostensivo das polícias militares estaduais.

A forma como os municípios brasileiros vêm agindo no sentido de alargar seu campo de competências no que concerne a política de segurança pública acaba assumindo uma forma ambígua e pouco clara na legislação municipal que trata do assunto. No caso do município de Vitória a legislação que trata da Guarda Civil Municipal expressa claramente esse caráter ambíguo e oscilante entre permanecer restringida ao que diz a CF-88, por um lado, ou expandir seu espaço de ação, por outro, afastando-se do marco legal nacional. Sobre este aspecto a análise de Valadão (2010) sublinha que a legislação da GCMV situa-se entre:

...o permitido e legalmente constitucionalizado, mas mirando ultrapassá-lo, desvencilhando-se de seus limites para efetivamente ampliar o rol de competência da GM e inseri-la nas ações de policiamento da cidade, visando, textualmente, diminuir a violência e a criminalidade. Neste segundo momento, o de afastamento do marco constitucional, a redação do legislador utiliza termos abertos, conceitos vagos e indeterminados e, por vezes, pouco elucidativos. Esse caráter pendular da Lei n.º 6.033 – evidenciado de forma clara no art. 2º, que trata das competências da GCMV – parece ter visado claramente isso: poder oscilar livremente (VALADÃO, 2010, p. 219).

4.3.2 As expectativas em relação à efetivação e ao funcionamento da GCMV

No âmbito do cotidiano da cidade de Vitória, o início das atividades da Guarda Civil Municipal de Vitória - GCMV foi cercado por muita expectativa por parte da população e da mídia local. A demanda por segurança pública era muito grande e a sensação da população e da mídia local era de que os agentes da Guarda Municipal seriam servidores fardados, diretamente voltados para o policiamento ostensivo, com poder de polícia, para o enfrentamento de delitos. Neste sentido, Valadão (2010) destaca que:

A criação de um ambiente de expectativas favoráveis à futura instituição produziu como efeito uma suposta realidade que realçava a importância da GM como um ator imprescindível e eficaz no enfrentamento da violência e criminalidade. Por

alusão a um devir histórico sugerido como inescapável à GM, se propagou ideias e concepções que contribuíram para a criação de interações sociais com a população e para o compartilhamento de um significado comum a respeito do papel dos futuros membros da GCMV na área da segurança pública (VALADÃO, 2010, p. 222).

Em relação à mídia local, Beato (1998) afirma que os meios de comunicação de massa ao abordar as iniciativas governamentais para a área da segurança, inevitavelmente pelo viés sensacionalista, indicavam uma perspectiva dualista de luta do bem contra o mal, portanto da necessidade de combater o perigo como um elemento a ser exterminado. Após o anúncio, em julho de 2003, pelo Prefeito Luiz Paulo de que a Guarda Municipal seria efetivamente criada essa imagem de luta do bem contra o mal passou a ser reforçada pela mídia local. Sobre este aspecto, Valadão (2010) assim se expressa:

[...] os jornais *A Tribuna* e *A Gazeta* mostraram a mesma tendência e enfoque nas notícias, contribuindo para a construção do imaginário popular de uma visão de “combate” à violência de maneira simplista, reproduzindo as ideias dominantes em relação aos atores envolvidos na questão. O comportamento da mídia produziu percepções e criou imagens sobre a instituição que se formava. Para 79,9% dos familiares e vizinhos dos agentes, a GCMV seria uma instituição prestadora de serviços de segurança e/ou policial e entre os Agentes Comunitários de Segurança 85,1% tinham a expectativa, antes mesmo de começar a atuar, de que sua atividade era policial (VALADÃO, 2010, p. 222-223).

Depreende-se da análise de Valadão (2010) que a “natural” expectativa da população da cidade em relação à criação da Guarda Civil foi maximizada pela atuação dos jornais impressos locais e pela caricatura criada do que seria a atuação efetiva dos Guardas. A autora destaca ainda que cada etapa alcançada na efetivação das atividades da Guarda Civil ganhava contorno novelesco para os jornais locais. Assim, a chamada para concurso, as provas, o resultado, os recursos impetrados, a convocação para o curso de formação,

os futuros guardas na sala de aula, o treinamento de tiro, a técnica de abordagem de suspeitos, a formatura, os primeiros dias de trabalho, o policiamento ostensivo preventivo, a ação da Polícia Militar no trabalho de rua e o da Guarda Municipal, as abordagens bem sucedidas, etc., tudo constituía motivo para publicação de matéria no jornal (VALADÃO, 2010, p. 223).

4.3.3 Desenho institucional e *ethos* identitário da Guarda Civil Municipal

No que concerne a construção do aparato administrativo e operacional da Guarda Civil Municipal, a criação do cargo de Agentes Comunitários de Segurança (ACS), pela Lei n.º 6.034, de dezembro de 2003, para compor o seu quadro funcional, constituiu uma etapa importante dos procedimentos realizados. O concurso público para preenchimento das vagas do referido cargo foi realizado, em fevereiro de 2004, o qual contou com 21,7 mil candidatos inscritos, que concorreram as 300 vagas então criadas, das quais apenas 150 seriam preenchidas imediatamente.

Subseqüentemente, o curso de formação dos agentes comunitários de segurança teve início em 19/03/2004, o qual teve duração de três meses. Vale destacar que o curso todo foi realizado sob coordenação e supervisão da Polícia Militar, o que reforçou a influência da identidade militar, voltada para o combate armado, apesar do caráter dos novos agentes comunitários de segurança que então se formava.

Com as etapas de seleção e formação dos agentes comunitários de segurança cumpridas, no dia 1º de julho de 2004 a Guarda Civil iniciou as suas atividades nas ruas, porém sem portar armas e sob a supervisão da Polícia Militar. Além disso, foi designado como Coordenador Geral da GCMV um coronel da Polícia Militar; em termos de composição dos demais cargos da estrutura organizacional o depoimento do gestor daquele período destaca que:

...os cargos superiores eram todos da Polícia Militar, os guardas eram como se fossem os soldados, com código de conduta, corregedoria, tínhamos um sargento para cada grupo

de 10 guardas, um capitão e um tenente. [Esses quadros da Polícia Militar] poderiam ficar apenas 2 anos na Prefeitura. Para fazer a rotação havia dois batalhões: o de trânsito e a guarda comunitária (Entrevista 01, ao autor, Vitória-ES, em 06-03-2012).

Como sublinhamos anteriormente, no item 4.3.1, a estrutura organizacional definida pela Lei 6.033/03, previa a subordinação da GCMV ao Gabinete do Prefeito. Por sua vez, a estrutura organizacional da Guarda Civil Municipal constituía-se pelos seguintes órgãos: Coordenação Geral da GCMV e mais três Departamentos a ela subordinados: a) Departamento de Proteção Comunitária e Guarda Patrimonial, composto com duas divisões: Inspetoria de Proteção Comunitária e Guarda Patrimonial; b) Departamento de Controle Interno: também com duas divisões, Divisão Técnica de Prevenção, Correlações e Informações Funcionais Disciplinares e Divisão Técnica de Sindicâncias Administrativas e de Processos Administrativos Disciplinares; c) Departamento de Operação e Fiscalização do Trânsito, com a divisão de Inspetoria de Operação e Fiscalização do Trânsito.

Por outro lado, as atividades da Guarda Civil Municipal, recém criada, passou a contar com o apoio das ações do Centro Integrado de Cidadania de Maruípe (CIC), criado em 2003, vinculado a Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos da PMV. Desse modo, por meio do Centro Integrado de Cidadania foram estabelecidas parcerias com a Polícia Militar do Espírito Santo, com os Juizados Especiais e com a Polícia Civil visando a dar maior agilidade aos inquéritos policiais e dar prosseguimento aos julgamentos e execuções²⁴. O Centro de Cidadania é uma estratégia prevista no Plano Nacional de Segurança de Segurança do governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo Cordeiro (2005):

A diferença básica do modelo do Plano Nacional de Segurança Pública para o do Programa Nacional de Direitos Humanos é a de dirigir o foco para a resolução pacífica de conflitos. Assim é que sugere a presença nas unidades prestadoras de serviços – igualmente chamadas de Centros Integrados de Cidadania –

²⁴ Cf. Luiz Paulo Vellozo Lucas (Prefeito de Vitória – 1996-2003), entrevista ao autor, em 06-03-2012.

da assistência jurídica gratuita e de órgãos que facilitem o acesso ao mercado de trabalho (CORDEIRO, 2005, p. 75).

Vale ressaltar que o programa federal PIAPS em sua Ação nº. 89 destacava que dentre as ações sociais de caráter preventivo incorporadas, a implementação de espaços que integre o Poder Judiciário, o Ministério Público, as Defensorias Públicas e as Polícias Militares para atender as demandas dos cidadãos, são essências para a efetivação do acesso à justiça e para o enfrentamento positivo à vulnerabilidade e criminalidade (BRASIL, 2000. in Cordeiro, 2005, p. 87).

Desse modo, o novo modelo de atenção ao cidadão foi expandido para todo País, por iniciativa do governo federal, como política pública de Segurança. Em Vitória, essa política teve início com as Casas do Cidadão, criadas por meio da Lei 4.397/97 que ampliou as competências da então Secretaria Municipal de Cidadania (Lei 4.064/94). Esta, a partir de então, passou a ser denominada de Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública com a inclusão de atribuições voltadas às atividades de segurança. Posteriormente com a Lei 6.033/03 as Casas do Cidadão passaram a compor o Centro Integrado de Cidadania (CIC) vinculado a referida Secretaria.

No ano de 2004, ao encerrar seu segundo mandato de Prefeito, Luiz Paulo Vellozo Lucas deixou para o município um legado constituído por uma estrutura considerável na área da segurança pública. Entre as instituições criadas durante seu governo vale destacar: a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública, o Centro Integrado de Cidadania (CIC), a Guarda Civil Municipal de Vitória (GCMV), com sua estrutura de 150 Agentes Comunitários de Segurança. Para viabilizar tais instituições os investimentos foram crescentes. Por isso, ao final de seu mandato, o orçamento para a área da segurança pública já havia consolidado seu espaço frente ao orçamento municipal. A Tabela 10 mostra que os investimentos evoluíram de um patamar de 0,28% do total do orçamento municipal, em 2001, para 0,90% do total, em 2004.

**Tabela 10 – Prefeitura de Vitória: Orçamento Municipal
Recursos aplicados em Segurança Pública – Período 2001 a 2004**

Anos	Segurança Pública	Total Orçamento PMV	%
2001	789.000,00	281.785.714,29	0,28
2002	4.836.818,00	386.945.440,00	1,25
2003	3.912.014,00	449.656.781,61	0,87
2004	4.662.498,00	518.055.333,33	0,90
Fonte: PMV - Secretaria Municipal de Fazenda (SEMFA). Orçamento Municipal. Anos 2001 a 2004.			

Embora a gestão Luiz Paulo Vellozo Lucas tenha legado ao seu sucessor uma estrutura institucional e de recursos consideráveis, isto não significou que João Coser, Prefeito eleito para o mandato de 2005-2008, iria encontrar facilidades para dar continuidade às diretrizes estabelecidas na gestão anterior. Na verdade, o grande problema encontrado por João Coser seria o de gerenciar o dilema presente na estrutura legal da Guarda Civil Municipal de Vitória. Como vimos, a GCMV fora constituída e sustentada até aquele momento, tendo como traço identitário elementos de ambigüidade legal que a colocava numa situação pouco confortável. Isto é, ela oscilava entre ser uma guarda civil comunitária, ou uma polícia municipal. Com essa indefinição constitutiva alimentava a expectativa de ser armada; porém essa esperança não se viabilizou, por isso ficou desde o início de suas atividades – em Julho de 2003 – até o final do mandato do Prefeito Luiz Paulo (2004), desarmada e subordinada as diretrizes da Polícia Militar do ES.

4 – A Gestão Coser (2005-2011) e a Segurança Pública: consolidação dos espaços institucionais

Ao assumir o mandato de Prefeito, no ano de 2004, João Coser (PT), encontrou um cenário político extremamente favorável no âmbito das relações federativas. De certo modo, havia maior convergência entre a União e o Estado, além do fato de o Governador Paulo Hartung já estar à frente do Executivo estadual, desde o início de 2003. Isso, apesar de ambos

pertencerem a partidos com orientações distintas, porém muito próximos, do ponto de vista político-ideológico. Como tratamos anteriormente, dada a situação de caos em que ele encontrara as instituições governamentais estaduais, assim como a situação de violência na RMGV, de imediato, o governador Hartung realizara ações visando restaurar as referidas instituições, ao mesmo tempo em que deu efetiva ênfase às ações de combate à criminalidade e a violência em todo o estado.

Neste contexto, a gestão de Coser estabeleceu, inicialmente, a diretriz de centralizar as políticas de segurança pública sob uma única Secretaria. Com essa medida, reestruturou a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública com o objetivo de ampliar espaços genuínos para a formulação e execução da política de segurança pública. Dessa forma, criou inicialmente: a Coordenadoria de Segurança Urbana, através da Lei 6.282 de 2005 e posteriormente a Secretaria Municipal de Segurança Urbana – SEMSU, sob égide da Lei 6.529 de 2005. Ambas destinadas exclusivamente a temática da Segurança Urbana, para a qual foi transferida a responsabilidade pela gestão da GCMV.

No âmbito das relações federativas, o processo de construção de relações cooperativas entre União, Estado e Município no âmbito da política de segurança pública era mais do que favorável. O Governo Federal, através do Ministério da Justiça criou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), em 2007. Este programa trouxe aos Estados e Municípios uma possibilidade maior e mais efetiva para captação de recursos para atuação em diversas direções na área da Segurança Pública. Entre as possibilidades criadas, destacam-se a qualificação das forças policiais, os projetos de prevenção da criminalidade, o reaparelhamento das forças policiais, a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGI-M), entre outras. Essa medida consubstanciou um marco importante na atuação do governo federal no sentido de colaborar com os locais no enfrentamento efetivo na violência e criminalidade.

Por sua vez, o Governo do estado do Espírito Santo, por meio da Secretaria Estadual de Segurança Pública (SESP), também avançou, neste período, no

sentido de estruturar melhor as relações de cooperação entre o Estado e os Municípios por meio da criação de diversos mecanismos voltados às questões da política de Segurança Pública. Neste sentido, entre as principais ações realizadas destacam-se: a) promulgação da Lei Estadual n.º 8.635, em dezembro de 2007, conhecida como “Lei Seca”, que entre outras determinações, “proíbe a venda e o consumo de bebidas alcoólicas em lojas de conveniência dos postos de combustíveis de meia noite às 6 horas da manhã”; b) o incentivo a criação de Conselhos Municipais de Segurança; c) a instalação do sistema de Videomonitoramento, denominado de Olho Digital, em pontos de maior vulnerabilidade à violência e a criminalidade, assim como nas rodovias visando reduzir a violência no trânsito; d) Incentivo a criação de Guardas Civis Municipais; e) criação do Consórcio Intermunicipal – Sou pela Vida.

Em relação à Lei Estadual 8.635, de 28 de setembro de 2007, conhecida como “Lei Seca”, foram instauradas ações de fiscalização em parceria com órgãos municipais de postura, tais como: disque-silêncio e vigilância sanitária, para coibir comércios irregulares e ilegais em áreas de risco criminal elevado. Para tanto, as parcerias entre governo estadual e Municípios deveriam ser realizadas mediante convênio, sendo que as áreas de atuação seriam as Regiões Especiais de Defesa Social (REDS)²⁵. A execução dessas atividades seria gerenciada pela Comissão Executiva Local (órgão colegiado, composto por servidores estaduais, municipais e representantes da sociedade civil). O município de Vitória foi um dos que realizou convênio com o governo estadual para realização das referidas tarefas, as quais se efetivam em parceria entre a Guarda Civil Municipal de Vitória e o Gabinete de Gestão Integrada - Municipal (GGI-M).

Antes disso, no ano de 2006, foi feito um convênio intermunicipal entre o governo estadual e os governos dos municípios da região metropolitana da grande Vitória²⁶, denominado de Consórcio Intermunicipal de Prevenção a Violência e a Criminalidade. Este convênio resultou de articulações do governo

²⁵ Estas REDS foram definidas de acordo com índices de crimes contra a vida, homicídios, catalogados pela GEAC – Gerência de Estatística e Análise Criminal da Secretaria de Estado da Segurança Pública (Entrevista 04, ao autor, Vitória-ES, em 02-04-2012).

²⁶ Compõem a Região Metropolitana de Vitória (RMV) os seguintes municípios: Vitória, Serra, Vila Velha, Cariacica e Viana.

estadual com o federal visando à captação de recursos do PRONASCI para realização de ações de combate a violência e à criminalidade na RMV. Desse modo, com os recursos provenientes do PRONASCI foi possível a implantação de espaços públicos em regiões com elevados índices de violência letal, especialmente no seio do público jovem, compreendido na faixa etária dos 15 a 25 anos. Com efeito, no município de Vitória foi executado o projeto social Sou Pela Vida no bairro de Santo André, na Região da Grande São Pedro. Este projeto teve duração de um ano, durante o qual foram realizadas as seguintes atividades: oferta de cursos profissionalizantes em diversas áreas; formação em informática básica, realização de diversas oficinas de cultura e cidadania com hip-hop, dança, teatro, letra, rima e grafite (VITÓRIA, 2011).

No âmbito das atividades dos Conselhos Municipais de Segurança, foi dada continuidade às ações em curso. Desse modo, em março de 2009, foi realizado o I Seminário dos Conselhos Municipais de Segurança do Estado do Espírito Santo, momento em que foi apresentada a cartilha sobre segurança pública elaborada pela SESP. A cartilha tem a finalidade de servir de material didático e instrumento para a formação dos conselheiros municipais. Além dos elementos didáticos, ela traz um modelo de avaliação das ações desenvolvidas pelo Conselho, para ser utilizado pelos membros que participam do mesmo.

Outra inovação realizada pelo Governo estadual, nesta fase, foi o programa Olho Digital. Este consiste no conhecido sistema de videomonitoramento das vias públicas, permitindo ações de fiscalização nas áreas urbanas em que está instalado de forma *on line*. Tal mecanismo permite a realização de um policiamento preventivo, sobretudo, nas regiões consideradas de risco. De acordo com o gestor da SESP, durante o governo Hartung:

A inovação do projeto está em manter um policiamento real 24h por dia, sem utilizar, efetivamente, a presença física de policiais. A partir do momento em que as pessoas sabem que estão sendo monitoradas, elas tendem a agir em conformidade com as normas gerais de convívio coletivo (Entrevista 04, ao autor, Vitória-ES, em 02-04-2012).

Ainda no âmbito desse projeto a SESP, a partir de 2007, iniciou a execução de uma política de convênios com os municípios que tivessem condições de realizar o financiamento das câmeras. Desse modo, no ano de 2007, o município de Vitória adquiriu 06 câmeras com raio de alcance de 2 km e giro de 360°. Para efetivação do sistema de videomonitoramento o governo municipal designou os Agentes Comunitários de Segurança (ACS) da GCMV para monitoração das câmeras, cujas atividades são realizadas em conexão com o Centro Integrado Operacional de Defesa Social (CIODES)²⁷, vinculado a SESP. Posteriormente, no ano de 2009, a SESP, mediante convênio com a Prefeitura de Vitória, adquiriu mais 47 câmeras para a Central de Videomonitoramento de Vitória. Com estas ações estratégicas do governo estadual, em conexão com o governo municipal, alicerçou uma política de combate à violência e à criminalidade muito mais eficaz, ao mesmo tempo em que foi consolidado um espaço institucional de relações diretas entre os órgãos municipais de segurança pública (GCMV) e os órgãos estaduais de segurança pública (Polícia Militar, Bombeiros Militar e Polícia Civil).

4.4.1 A Segurança Pública na perspectiva do Governo João Coser

Como demonstramos João Coser, ao contrário de Luiz Paulo, além de herdar do governo antecessor uma bem aparelhada estrutura institucional e recursos humanos e financeiros já destinados para área de Segurança Pública, também encontrou o Sistema Estadual de Segurança Pública muito mais bem preparado e estruturado do que aquele encontrado pela administração anterior. No entanto, apesar dessa situação colocar sua administração em posição de vantagem, no momento da largada de seu governo, isso não era suficiente para navegar em águas calmas e tranquilas. Havia ainda muito a navegar e a realizar antes que as tormentas, no âmbito da política de segurança pública, pudessem esmaecer e dar lugar a tempos de bonança.

²⁷Centro Integrado Operacional de Defesa Social (CIODES) criado, em julho de 2004, pela SESP como um órgão de atendimento emergencial que integra, em uma única estrutura física e digital, o trabalho diuturno da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Guarda Civil Municipal de Vitória, Secretaria de Justiça e Polícia Rodoviária Federal. Cf. http://www.sesp.es.gov.br/sitesesp/index.jsp#ciodes_principal.jsp < acessado em 23/11/2012>.

Entre as tormentas a enfrentar havia a questão da ambiguidade presente no marco legal que criou a Guarda Civil Municipal de Vitória. Ou seja, a indefinição entre ser uma guarda civil comunitária, ou uma polícia municipal armada, estava no cerne das questões a resolver, a qual ainda tomaria bastante tempo e demandaria muita astúcia do governo para um encaminhamento adequado.

Diante deste quadro, o Prefeito João Coser não enfrentou essa questão logo no início de seu mandato. Preferiu ir contornando o problema, visando a ganhar tempo para uma reformulação mais condizente com o perfil que ele intencionava imprimir ao seu governo, em que a participação social e o compromisso com as forças sociais populares democráticas, pelo menos inicialmente, deu o tom de seu governo. Desse modo, suas ações imediatas, nesse campo, foram muito mais simbólicas, no sentido de indicar a sociedade capixaba e, por conseguinte, ao corpo gerencial e administrativo da prefeitura e do governo estadual o *ethos* que sua gestão desejava imprimir ao modo de gestão da *coisa pública*. A análise de Valadão (2010) mostra claramente estes aspectos, presentes tanto no ato de nomeação do coordenador geral da GCMV, como na diretriz para reformulação da política de segurança pública municipal, senão vejamos:

[primeiro] nomeou uma mulher do meio civil e vinculada à docência universitária e ao movimento de direitos humanos, para exercer a Coordenação da GCMV²⁸ e, segundo, determinou a todos os secretários a elaboração de uma proposta de prevenção da violência factível de ser realizada no contexto das ações de suas respectivas secretarias (VALADÃO, 2010, p. 230)

Além desses aspectos, este primeiro movimento do Prefeito João Coser revela, por um lado, uma clara ruptura no *modus operandis* da prefeitura em relação à gestão Luis Paulo, e por outro, a sinalização de que sua gestão, em matéria de segurança pública, terá como foco a prevenção e a intersetorialidade, ao contrário do combate na linha de frente.

²⁸ O art. 4º da Lei Municipal 6.033, que criou a GCMV dispôs o seguinte: “A coordenação da Guarda Civil Municipal de Vitória será exercida, preferencialmente, por oficial das Forças Armadas ou da Polícia Militar do Estado, de livre nomeação do prefeito municipal”.

O terceiro ato de Coser consistiu na reorganização administrativa da estrutura institucional da GCMV e da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública (Lei nº. 6.033/03). Neste sentido, por meio da Lei Municipal nº. 6.282/2005, centralizou todas as atividades voltadas para a Segurança Pública num único espaço organizacional, com a criação da Coordenadoria de Segurança Urbana (CSU). Este órgão passou a contar com: a) dois Conselhos Superiores [Consultivo; e Segurança Pública]; b) um Núcleo de Planejamento Setorial; c) uma unidade de Apoio; d) uma subcoordenadoria de Segurança Urbana, subdividida em quatro Departamentos [Mobilização Comunitária; Proteção Comunitária e Guarda Patrimonial; Operação e Fiscalização do Trânsito; Controle Interno]; e) todos os departamentos contêm divisões, que ao todo somam seis (ver organograma nº. 5, em anexo).

Tendo reestruturado administrativamente as atividades ligadas à área de segurança pública, em 2004 e parte de 2005, a Prefeitura Municipal de Vitória, lançou em 14 de Julho de 2005, o Programa Vitória da Paz. Este programa contém uma série de medidas, tendo como foco principal a prevenção da criminalidade e da violência urbana na cidade. O programa foi estruturado para agir de forma intersetorial. Significa dizer que cada Secretaria Municipal de Governo seria co-responsável pelo mesmo, e deveria assumir o desafio de compreender a dinâmica da violência urbana como um problema multifacetado e multicausal. Com essa perspectiva, na apresentação do Programa, o prefeito diz, em carta a população, qual é a espinha dorsal que orienta a formulação da política de segurança de seu governo, senão vejamos:

O Programa Vitória da Paz, que apresentamos agora, é a resposta democrática, participativa e responsável que a Prefeitura Municipal desenvolveu para atuar de forma efetiva no enfrentamento à criminalidade e à violência, nos limites de suas atribuições constitucionais. É um conjunto estruturado de políticas públicas que se desdobra em programas de inclusão social, integração e mobilização comunitária, fiscalização e monitoramento, educação e desenvolvimento urbano. Um conjunto que tem como eixos a defesa da vida e o respeito à cidadania. [...] Não deixaremos de exigir que os órgãos

estaduais e federais de segurança e justiça cumpram seu papel no combate ao crime. Mas não podemos aceitar que a questão da segurança pública continue sendo tratada nos limites do binômio repressão e punição (VITÓRIA, 2005).

Por conseguinte, as metas do Programa Vitória da Paz, seriam as seguintes: a) ampliar a capacidade da sociedade e do poder público no enfrentamento e atendimento às diversas violências presentes na sociedade (intrafamiliar, de gênero, sexual, contra crianças, adolescentes e idosos); b) o fortalecimento de canais de comunicação com e entre os segmentos sociais, oportunizando a interação social, a participação comunitária e a utilização coletiva e solidária dos espaços públicos; c) o fortalecimento da capacidade de regulação das próprias comunidades e de organização de ambientes sociais protetores da vida; d) o fortalecimento da capacidade dos órgãos do sistema policial e de justiça do Estado e da União para o enfrentamento da criminalidade (SANA, 2011, p. 60).

Fica evidente, portanto, que a gestão João Coser reforçou a concepção ligada ao tratamento do fenômeno social como um desafio multifacetado e complexo. E que, diante de tal desafio se coloca o pressuposto do necessário tratamento interdisciplinar / multidisciplinar das questões da segurança, por um lado; e se recomenda a participação social e a integração interinstitucional, por outro lado, para a busca de solução para os múltiplos problemas vinculados à temática da segurança em Vitória.

Ancorado nessa concepção que busca abarcar a complexidade derivada das múltiplas determinações que compõem o cenário em que os problemas da violência e criminalidade se manifestam, é que a política de segurança pública formulada pelo governo João Coser foi estruturada. Desse ângulo, buscou definir um “conjunto de ações que estão na esfera de competência do município e que o comprometem com o enfrentamento de fatores potencializadores da violência e da criminalidade urbana a partir de uma visão de segurança pública que investe no potencial da prevenção” (VITÓRIA, 2005). Desse modo, as principais ações intersetoriais do Programa Vitória da Paz, foram estabelecidas nos seguintes termos:

1º. Ações que estimulam a participação da sociedade: criação do conselho municipal de segurança urbana; criação dos fóruns regionais de segurança nas oito regiões administrativas da cidade; realização anual da conferência municipal de segurança urbana; ampliação do programa Escola Aberta; e implantação dos comitês da paz e do centro de convivência para idosos;

2º. Ações que incrementam a participação da juventude: circuito cultural; centro de referência da juventude; jogos comunitários da paz; ampliação das ações de educação de jovens e adultos; implementação do PROJOVEM;

3º. Ações informativas / formativas visando à desconstrução da violência e construção da cultura de paz: campanhas pelo desarmamento civil; campanha do desarmamento infantil, trocando armas de brinquedo por outros brinquedos e livros; formação para grupos comunitários e para servidores municipais sobre direitos humanos e mediação de conflitos domésticos e interpessoais; capacitação de agentes de saúde, educadores, demais servidores e lideranças comunitárias para identificar e notificar eventuais casos de violência doméstica; intensificação da educação para a segurança no trânsito; curso de capacitação visando à formação de multiplicadores da paz;

4º. Ações voltadas para atenção a grupos específicos: implementação do Centro de Atendimento a Vítimas de Violência Doméstica (CAVVID); enfrentamento à violência e à exploração sexual de crianças e de adolescentes; Vitória sem homofobia, programa de combate à violência e à discriminação contra LGBTT e de promoção da cidadania homossexual;

5º. Ações voltadas para limitar, fiscalizar e disciplinar os espaços urbanos: fiscalização de bares e demais estabelecimentos; fiscalização de comércio ambulante; fiscalização de transporte público irregular ou clandestino; e fiscalização de trânsito;

6º. Ações articuladas com os demais entes federados: implantação do sistema de videomonitoramento em parceria com a Secretaria de Estado da Segurança e Defesa Social (SESP); estímulo à integração das administrações municipais da Grande Vitória visando prevenir a violência; protocolo de cooperação técnica entre PMV e SESP; convênio de cooperação com a central de inquéritos de Vitória; estabelecimento de parcerias com a polícia militar e a polícia civil visando ações de prevenção, redução da criminalidade e esclarecimento de crimes; e participação em atividades patrocinadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça.

7º. Ações visando à qualificação dos diagnósticos sobre segurança: criação do observatório de segurança pública para permitir ao município realizar o diagnóstico da violência urbana e segurança pública (SANA, 2005, p. 61).

Embora um pouco longa, a citação sobre o conjunto de ações a ser realizado pelo Programa Vitória da Paz, ela permite compreender o substrato que ancora suas intenções. Neste sentido, mostra que o desafio de promover segurança para a população foi concebido a partir de uma visão intersetorial, em que todas as Secretarias terão o compromisso de serem co-responsáveis para alcançar este fim. Por outro lado, a compreensão da inevitabilidade da integração com os demais entes federativos comparece de forma clara. Daí a indicação da necessidade de convocá-los para a responsabilidade de atuarem em conjunto, pois é preciso entender a importância de dialogar com a sociedade. Nesta via, atuar na busca do desenvolvimento urbano, por meio de um diagnóstico preciso, com o objetivo do atendimento as demandas juvenis e aos setores vulneráveis, bem como a violência contra as mulheres e ao público LGBT's são novas formas de atuar para a redução dos índices de criminalidade (SANA, 2010, p. 58).

Ainda durante o ano de 2005, o governo João Coser iniciou, em dezembro, uma reforma administrativa da PMV. Por meio da Lei 6.529/2005, que aprovou a referida reforma, estabeleceu a criação da Secretaria Municipal de Segurança Urbana – SEMSU. Com isso, a SEMSU passou a ser a primeira Secretaria Municipal a ser completamente estruturada para o desafio da segurança pública municipal, além de oferecer condições para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da Guarda Municipal.

A estrutura institucional da SEMSU foi constituída com o seguinte desenho organizacional: a) órgãos superiores de apoio consultivo e assessoria técnica— Conselho Municipal de Segurança Pública; Assessoria Técnica, Secretaria Executiva, Corregedoria da Guarda Civil Municipal e Ouvidoria da Guarda Civil Municipal; b) órgãos operacionais —Subsecretaria da Guarda Municipal (SGM) e Subsecretaria de Segurança Urbana (SSU). c) órgãos operacionais subordinados as duas subsecretarias, sendo que no âmbito da primeira (SGM) foram criadas três subgerências: Planejamento Operacional de Trânsito;

Proteção Comunitária e Operação e Fiscalização de Trânsito, e três subcoordenações de apoio: Logística; Ensino e Formação Profissional; e Apoio Psicossocial. E no espaço organizacional da segunda (SSU) também foram criadas três subgerências – Gerência de Pesquisa Estratégica e Monitoramento da Violência Urbana; Gerência de Ações de Prevenção à Violência; e Gerência de Mobilização Social e Institucional – cada uma delas contendo uma subcoordenação vinculada ao seu âmbito de atuação (ver organograma 2.4, em anexo). Sobre o significado e importância da criação da Secretaria Municipal de Segurança Urbana, no âmbito do aparato institucional da Prefeitura de Vitória pelo governo Coser, para dar encaminhamento às problemáticas relacionadas com a segurança pública, Entrevista 02 ao autor, Vitória-ES, em 20-03-2012, sublinha que:

A construção de um espaço político e administrativo no seio do governo municipal, de uma unidade gestora da política municipal de segurança urbana, gerou oportunidades. Com competência para estabelecer os programas e seus respectivos objetivos, os indicadores, as ações orçamentárias, as prioridades e metas para o Plano Plurianual do Município, a SEMSU ofereceu um novo patamar para o tratamento das questões cotidianas do trabalho da GCMV (Entrevista 02, ao autor, Vitória-ES, em 20-03-2012).

Por conseguinte, uma vez estruturada com o *status* de Secretaria de Governo, a área de segurança pública do município de Vitória pode obter muito mais recursos e margens de manobra para agir no sentido de viabilizar as metas estabelecidas pelo governo municipal para enfrentar os problemas concernentes a ela. Desse modo, o orçamento da PMV, para o ano 2005, pode obter um incremento de mais do que o dobro em relação ao ano anterior, pois foi investido em segurança pública o valor de R\$ 17.120.640,00, o que representou 2,61% do orçamento total da municipalidade.

Os dados da Tabela 11, a seguir, mostram o comportamento dos investimentos na área, no período de 2004 a 2011. Verifica-se que entre o ano 2004 e o ano 2011, ocorreu incremento no percentual orçamentário na área da Segurança, possuindo 0,90% (2004) da fatia orçamentária, enquanto que no ano de 2005 o

percentual mais do que dobrou chegando a 2,61%. Demonstrando o quanto o município de Vitória, neste período, veio investindo e dando atenção aos graves problemas da criminalidade e violência urbana em Vitória e demais municípios da RMGV.

**Tabela 11 – Prefeitura de Vitória: Orçamento Municipal
Recursos aplicados em Segurança Pública – Período 2004 a 2011**

Anos	Segurança Pública	Total Orçamento PMV	%
2004	4.662.498,00	518.055.333,33	0,90
2005	17.120.640,00	655.963.218,40	2,61
2006	19.265.115,80	794.875.120,08	2,42
2007	20.562.255,00	967.994.913,00	2,12
2008	21.416.596,00	1.180.839.718,00	1,81
2009	23.279.200,00	1.287.765.530,00	1,80
2010	20.324.122,26	1.399.356.339,00	1,45
2011	20.915.000,00	1.573.891.486,00	1,32

Fonte: PMV - Secretaria Municipal de Fazenda (SEMFA). Orçamento Municipal. Anos 2004 a 2011.

A comparação dos dados desta Tabela com aqueles da Tabela 08 – Taxa de homicídios por mil habitantes das Regiões Metropolitanas Brasileiras – 1980 – 2002, contido no item 1.2, acima, mostra que as ações e investimentos realizados pela Prefeitura de Vitória, ao lado daqueles realizados pelo Governo estadual e a União, no mesmo período, contribuiu para que as taxas ascendentes dos índices de violência da Região Metropolitana de Vitória (RMV) comesçassem a ceder, realizando uma inflexão descendente. Porém eles, ainda, se mantêm em um patamar muito elevado, o que demonstra que há muito a ser feito, em especial no que concernem as graves questões das desigualdades sociais e segregação urbana que graçam, sobretudo, nos municípios do entorno de Vitória.

Vale ressaltar, nesse sentido, que a Região Metropolitana de Vitória (RMV), apesar das diversas ações conjugadas realizadas pelos três entes federados, o que contribuiu para reverter os índices de tendências ascendentes verificados na década de 1990, não deixou de ocupar as primeiras posições no ranking nacional dos índices de violência dessas regiões. Desse modo, no período entre 1998 e 2008, a RM de Vitória veio disputando com a RM de Recife esse lugar pouco confortável. A Tabela 12, a seguir, mostra que as posições de

primeiro e segundo lugar oscilaram entre ambas, durante quase todo o período. No entanto, nos últimos anos do período (2006 a 2008), enquanto a RM do Recife apresentou uma tendência descendente, a de Vitória, ao contrário, apresentou uma tendência ascendente.

**Tabela 12 – Taxas de Homicídio (em 100 mil) na População Total, por Região Metropolitana.
Brasil: 1998/2008.**

Regiões Metropolitanas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Δ%
Belém	24,3	12,5	18,9	21,6	26,1	29,1	29,9	41,0	40,0	37,7	56,1	130,7
Belo Horizonte	21,4	21,8	28,8	31,8	39,5	51,7	58,7	50,7	46,4	43,9	40,0	86,3
Curitiba	21,1	24,5	25,1	27,0	28,8	35,0	38,3	41,2	42,3	39,8	50,6	139,2
Fortaleza	17,5	22,8	26,2	24,9	27,7	26,8	27,2	29,6	31,9	36,4	35,0	100,6
Porto Alegre	23,0	22,9	26,9	26,6	28,2	28,2	29,9	28,5	26,9	32,8	36,8	60,3
Recife	88,1	80,2	77,2	84,9	74,0	76,9	73,9	73,1	73,1	72,6	68,4	- 22,3
Rio de Janeiro	63,3	59,2	56,7	55,3	62,9	58,7	54,5	49,4	50,3	41,9	36,0	- 43,1
Salvador*	15,3	7,2	11,6	19,2	21,9	29,4	29,7	40,0	45,2	50,4	62,6	308,3
São Paulo	59,2	66,4	63,3	61,9	53,6	51,1	39,1	28,9	25,6	19,1	18,5	- 68,8
Vitória	95,9	86,5	73,6	72,8	81,0	78,4	79,5	71,5	77,7	78,4	80,2	- 16,4
Total RM	49,1	49,5	48,9	49,3	48,9	49,1	44,9	40,7	39,9	36,6	37,0	- 24,5

Fonte: Tabela 3.3.2. In: WASELFISZ, Júlio J. Mapa da Violência. 2011. Os Jovens do Brasil. Instituto Sangari e Ministério da Justiça. 2011 p. 41; www.mapadaviolencia.org.br

* O autor destaca que o caso de Salvador apresenta problemas de fidedignidade nos anos finais da década passada

4.4.2 Segundo Mandato (2008/2012): Aperfeiçoamentos no desenho institucional da Segurança Pública da PMV

A administração João Coser, durante seu segundo mandato, considerando que na estrutura administrativa da Prefeitura havia duas Secretarias com algumas atividades que até certo ponto se sobrepunham no que concerne à segurança pública e aos direitos humanos, realizou novas mudanças no desenho organizacional dessas Secretarias. Eram elas, a Secretaria Municipal de Segurança Pública (SEMSU) e a Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (SEMCID). Desse modo, por meio do Decreto n.º 14.794, de março de 2011, realizou modificações na SEMSU. Estas modificações consistiram na

transferência da Subsecretaria de Segurança Urbana com as três gerências e subgerências a ela vinculada para a Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos – SEMCID. Com isso, a Secretaria Municipal de Segurança Urbana concentrou suas atenções precipuamente nas atividades da Guarda Municipal, voltadas exclusivamente para o trabalho de garantir segurança (ver organograma xx, em anexo).

As atividades destinadas ao fortalecimento dos direitos humanos e à cultura de paz, assim como àquelas voltadas para a difusão de estratégias de mediação de conflitos e à atenção as vítimas de violências domésticas e em relação às minorias, passaram a ser atribuições da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos – SEMCID. Para realização dessas atividades a secretaria atua em parceria com as comunidades e com os agentes sociais locais.

O desenho organizacional da SEMCID, por sua vez, para dar conta do conjunto das atribuições alocadas em seu espaço institucional, compõe-se pelos seguintes órgãos. Compondo o corpo organizacional da SEMCID concentraram as atividades de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e de Promoção da Cidadania e Prevenção à Violência. E as Gerências, com os objetivos de promover pesquisas sobre Direitos Humanos e Segurança Cidadã, Ações de Prevenção a Violência, a Resolução de Conflitos e a Políticas de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos.

A partir dessas modificações compete a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SEMSU) a formulação e a execução da política de segurança pública em Vitória. Assim, de acordo com a Lei nº. 8.060 de 29/12/2010, que alterou dispositivos da Lei n.º 6.529, de 29 de dezembro de 2005, a Secretaria de Segurança Urbana, constante da estrutura instituída pela referida Lei, manteve o mesmo nome, mas teve alterada a sua atribuição. Conforme o Artigo 2º da Lei nº. 8.060/10, entre as atribuições da SEMSU destacam-se aquelas voltadas para a promoção, articulação, planejamento e execução das políticas públicas de prevenção da violência e ações de promoção da segurança pública urbana; o estabelecimento de diretrizes e programas de segurança urbana, bem como para a proteção de bens, serviços e instalações municipais; a promoção da gestão da Guarda Civil Municipal; o estabelecimento de parcerias com órgãos

de segurança estaduais e federais, visando ação integrada no município, inclusive com planejamento e integração das comunicações.

Por outro lado, em termos de recursos humanos e operacionais para garantir a execução das atribuições destinadas a SEMSU, vale sublinhar que em 2010, a Guarda Civil Municipal continha um efetivo total de 432 servidores, assim distribuídos: 198 agentes comunitários de segurança e 234 agentes municipais de trânsito. Toda a formação inicial e continuada do efetivo da Guarda Civil Municipal é realizada em parceria com as diretrizes curriculares da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP. O conteúdo curricular é fundamentado nas bases nacionais e internacionais dos Direitos Humanos. A formação continuada é estimulada por meio de bolsa-formação do PRONASCI, a qual permite que o corpo efetivo dos Guardas Municipais possa realizar periodicamente cursos que ampliem sua grade de formação profissional. Além dessas ações visando qualificar e aprimorar o quadro de servidores lotados na SEMSU, vale sublinhar o investimento realizado em formação e qualificação ampliada, pela gestão Coser, no período de 2009/2012, com recursos obtidos junto ao PRONASCI.

A análise no sentido de verificar os impactos das diversas ações dos três entes federados, sublinhadas acima para o período de 2004/2012, mostra que os esforços realizados têm surtido efeito, apesar de os índices de homicídios permanecerem ainda em patamar elevado. Sobre este aspecto a análise de Waisefilz (2012), a seguir, mostra a magnitude desses impactos nas Regiões Metropolitanas do Brasil.

Diversas RM na última década apresentaram taxas negativas de crescimento, a começar pela RM de São Paulo, cujos índices despencam de 63,3 para 15,4 homicídios em 100 mil habitantes. Com menor intensidade, mas ainda com quedas, encontramos as RM de Recife, Cuiabá, Rio de Janeiro, Petrolina/Juazeiro, Baixada Santista, Vitória e Campinas (WAISEFILZ, 2012, p. 32).

Por conseguinte, a Região Metropolitana de Vitória no cenário nacional, apesar de ostentar uma redução na taxa de homicídios ainda ocupa posições elevadas

entre as demais. Neste sentido, em 2010, a RMV ocupava a 4ª posição no ranking nacional das Regiões Metropolitanas em homicídios (em 100 mil habitantes) A cidade de Vitória, por sua vez, entre as capitais brasileiras ordenadas, por Waisefilz (2012), segundo as taxas de homicídios também ocupou, ao longo da primeira década do século 21, os primeiros lugares. A Tabela 13 mostra a evolução histórica da violência nas capitais, destacando os seis primeiros lugares em 2000 e suas posições em 2010. Ela evidencia as capitais que no ano 2000 ocupavam os lugares mais violentos, cujas taxas caíram na década e, em alguns casos, como as capitais de São Paulo ou Rio de Janeiro, de forma muito significativa. Vitória, nesse período, caiu uma posição, do segundo para o terceiro lugar.

Tabela 13 – Capitais ordenadas por Taxas de Homicídio (em 100 mil) 2000/2010					
Capitais	2000		2010		Δ%
	Taxa	Posição	Taxa	Posição	
Recife	97,5	1º	57,9	4º	- 40,6
Vitória	79,0	2º	67,1	3º	-15,1
Cuiabá	69,5	3º	40,1	14º	- 42,3
São Paulo	64,8	4º	13,0	27º	- 79,9
Porto Velho	61,0	5º	49,7	9º	- 18,5
Rio de Janeiro	56,6	6º	24,3	23º	- 57,1

Fonte: Tabela 2.3.1.4, In: WASELFISZ, Júlio J. Mapa da Violência. 2012. Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil Instituto Sangari e Ministério da Justiça. 2011 p. 48;
www.mapadaviolencia.org.br

4.4.3 As ações do Governo Federal no período Coser: avanços e limites nos processos de descentralização induzida

Conforme destacamos anteriormente, a Prefeitura de Vitória aderiu ao PRONASCI, em dezembro de 2007, momento em que assinou o convênio de cooperação federativa com o Ministério da Justiça. Em junho de 2008 foram instalados os Gabinetes de Gestão Integrada (GGI-M) com o objetivo de articular e integrar as atividades dos órgãos municipais, estaduais e federais na promoção da política de segurança na cidade, tanto no que concernem as ações preventivas, quanto nas ações de repressão qualificada.

Posteriormente, em março de 2009, foi criado o Território da Paz na região da Grande São Pedro, localizada no lado oeste do município, na qual era

contabilizado o maior índice de homicídios da cidade de Vitória. Diversas ações de prevenção à violência e de promoção à cidadania e à segurança pública vinham sendo realizadas pela prefeitura nessa região, entre as quais cabe destacar os seguintes projetos: Mulheres da Paz, e os Comitês da Paz. Assim, com a criação do Território da Paz, a região pode contar também com recursos do PRONASCI, o que possibilitou o alargamento das ações de promoção à cidadania e à segurança, e também a ampliação do policiamento ostensivo militar, com efetivo policial qualificado, através de cursos formativos sob a orientação das diretrizes do policiamento comunitário.

Do ponto de vista do discurso oficial do Governo Federal o PRONASCI visa estabelecer uma nova forma de relacionamento entre as Prefeituras, os Governos Estaduais e a União na área da segurança pública. Da perspectiva do Governo Federal todos têm um papel a cumprir, sem hierarquias no que concerne a importância de cada um no arranjo institucional estabelecido. Nesse sentido, as Guardas Municipais tem sua função, assim como as Policiais Militares Estaduais e a União para atingirem o objetivo comum de prover segurança pública aos cidadãos em todo território nacional. Sobre a nova dinâmica instaurada nas relações entre os entes federados, no âmbito da segurança pública, a partir da criação do PRONASCI, o gestor federal argumenta que a mudança ocorrida inovou em dois sentidos, qual seja:

Uma mudança da relação federativa se instalou com a criação do PRONASCI. Os Territórios de Paz apresentaram bons resultados, por isso nos empenhamos em dar manutenção a este programa que está apenas começando. [O programa introduziu] uma dupla inovação: conceitual e nas relações federativas. De um lado, ele busca superar a dicotomia: ou repressão ou prevenção, ao instituir um novo paradigma que é o de articular prevenção ao crime com repressão qualificada. De outro, inova, também, do ponto de vista federativo que é a União, os Estados e os Municípios. A União passa a compartilhar a gestão da segurança com os Estados e os Municípios. Essa dinâmica de funcionamento se efetua partir dos GGI que distribuem a gestão entre os três entes

federativos (Entrevista 05, ao autor, Vitória-ES, em 30-04-2012).

Corroborando com a percepção do referido gestor federal, o depoimento, a seguir, evidencia a compreensão adquirida pelos gestores municipais sobre a importância do trabalho conjunto entre os entes federados para que se possa alcançar resultados positivos no combate à violência e a criminalidade: “... nós somente conseguiremos alcançar índices sustentáveis de segurança na medida em que tivermos uma integração entre todos os entes federativos e a parceria da sociedade” (Entrevista 02, ao autor, Vitória-ES, em 20-03-2012). Também a análise de Sana (2011) sobre a Gestão Municipal de Segurança destaca a forma como a PMV vem articulando suas ações com os demais entes federados e a importância dessa cooperação para a disseminação de uma cultura que valoriza a Paz.

Destacamos que na implementação do PRONASCI o município de Vitória tem desempenhado um papel relevante apoiando todas as iniciativas do Estado do Espírito Santo e da União que fortaleçam a integração metropolitana e federativa na implementação de ações que favoreçam a desconstrução da violência e a construção da cultura de paz (SANA, 2010, p. 62).

As principais atividades que receberam financiamento federal do PRONASCI foram: o GGI-M e os projetos sociais do Programa Território da Paz de São Pedro. No âmbito do segundo destacam-se os seguintes projetos: Mulheres da Paz, Comitês da Paz, Sexo, Drogas e Diálogo (SDD) e Escola Popular de Comunicação Crítica.

É importante frisar que a trajetória de formulação e execução da política de segurança pública pela prefeitura de Vitória, desde os primeiros passos iniciados no Governo Luiz Paulo (1997-2004), até o final de o Governo João Coser (2004-2012), permitiu ao corpo gerencial e técnico da PMV, sobretudo, aquele lotado nas secretarias voltadas para a segurança pública e a promoção da cidadania a aquisição de maior expertise para lidar com os problemas da área. Além disso, eles adquiriram maior compreensão sobre como lidar com a complexidade e a multicausalidade que envolve as questões concernentes à

violência e a criminalidade, o que implica na necessidade do trabalho cooperativo e articulado entre as competências das três instâncias de governo. O depoimento a seguir do gestor municipal de segurança pública do período Coser (2005-2010) defende este aspecto nos seguintes termos:

Defendemos um modelo de transição das competências federativas na área da segurança, o Prefeito tem responsabilidade sobre tudo que acontece na sua cidade, então ele é o presidente do GGI-M, ele tem que ser responsabilizar pela segurança na sua cidade. (FONTE: Entrevista 02, ao autor, Vitória-ES, em 20-03-2012).

Outro aspecto que deve ser sublinhado em relação aos avanços conquistados com as políticas nacionais de indução à descentralização das políticas de segurança, como é o caso do PRONASCI, é o fato de se tratar de política de governo e não de Estado. Significa dizer que este programa não está constitucionalizado, portanto não constitui uma política de Estado, o que o deixa a mercê dos projetos políticos dos governos de plantão. Sobre este ponto o gestor estadual de segurança pública, do período de 2003 a 2010, ao analisar o papel do PRONASCI em relação a sua perenidade argumenta que:

Essa política pública fez avanços fundamentais, com o reconhecimento do papel da União como liderança junto aos entes federados, removendo aquela história de que a União não devia ter compromisso com a segurança pública nos estados. Isso, sobretudo, diante do que diz o Artigo 144, da Constituição, que é muito insuficiente e incompetente para dar conta dos dramas e das demandas da segurança no Brasil. O PRONASCI, portanto, avança, sem negar a Constituição, mas para além dela, inclusive apontando para a necessidade de uma Reforma Constitucional na área. Ele supera essa dicotomia entre a União e os estados federados, ou entre a União e os municípios; joga a União no papel que realmente lhe cabe historicamente de liderança.

Lamentavelmente esse programa não subsistiu, com a troca de governo. E aí nós temos uma grande interrogação e um grande

impasse, para saber se o novo governo pretende substituir o PRONASCI por algum novo programa, melhorá-lo, ou se pretende continuar nesse interregno que já dura mais de um ano sem políticas públicas federais de segurança (Entrevista 04, ao autor, Vitória-ES, em 02-04-2012).

O Governo Lula (2003 a 2011) ao lançar o PRONASCI, em 2007, foi muito contundente nos propósitos de atuar visando reduzir os altos índices de violência e criminalidade presentes em diversas cidades brasileiras. Lançou um programa inovador em termos de concepção, com um volume substancial de recursos para sua execução. Porém, o grande dilema subsequente, foi dar continuidade a essa política nos moldes inicialmente formulados. Neste sentido, já no último ano de seu próprio mandato, começou um processo de redução das metas devido aos cortes executados no orçamento destinado ao PRONASCI, pelo Ministério do Planejamento.

De fato, a partir de 2009, o Ministério do Planejamento realizou um contingenciamento (corte) de 40% dos investimentos, previstos para o orçamento do Ministério da Justiça. Tal medida acabou inviabilizando as principais ações na área da Segurança Pública, com impacto, sobretudo no PRONASCI, que acabou mantendo apenas o programa de bolsas para formação profissional de agentes de segurança pública. No que se refere ao Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), também ocorreram reduções. A quantia esperada, para o ano de 2010, era de 400 milhões reais, porém foram destinados somente 80 milhões para todos os 27 estados da federação. Estas medidas significaram um verdadeiro: “salto para trás na área da segurança pública” (Cf. Entrevista 05, ao autor, Vitória-ES, em 30-04-2012).

Entretanto, embora o PRONASCI tenha sofrido cortes orçamentários e esvaziamento de seus projetos, ele cumpriu um papel político importante ao propagar ideias de mudanças na forma sobre como lidar com a área da segurança pública. Nesse sentido, o programa conquistou adesão expressiva dos entes subnacionais de governo e da sociedade civil, ao mesmo tempo em que é visto como uma quase unanimidade em termos de forma de tratamento dos problemas da violência e criminalidade urbana. É considerado exemplo de

forma de atuação, por aliar a repressão qualificada com a prevenção. Nesse sentido, suas ações de prevenção buscam semear princípios de cidadania e direitos, nas áreas mais vulneráveis ao crime e ao delito. Para tanto, focaliza suas ações na juventude, sobretudo nos jovens compreendidos na faixa etária de 15 a 24 anos, como prioridade.

Além disso, o PRONASCI se constituiu em modelo que influencia a formulação de outros projetos pelos entes subnacionais de governo. Desse modo, o projeto o *Estado Presente*, lançado em 2011, pelo Governador Renato Casagrande (PSB; 2011-2014), para o estado do Espírito Santo contém fortes influências do PRONASCI. Estas podem ser visualizadas, de um lado, na sua própria área de atuação, que são os Territórios da Paz estabelecidos pelo programa nacional; de outro, na sua forma de atuar. De fato, há muitas semelhanças entre eles, pois, assim como no PRONASCI, no projeto do governo estadual, também são as ações de qualificação profissional, os programas culturais, as ações de cidadania, de acesso a justiça, ao lazer e ao esporte nas áreas periféricas das cidades, é que constituem o carro chefe do projeto. (Cf. Entrevista 03, ao autor, Vitória-ES, em 09-05-2012).

Por outro lado, a mudança no paradigma de gestão da segurança pública, introduzida a partir do PRONASCI, permitiu o estabelecimento de novos rumos para a prevenção e combate a violência e à criminalidade no *lócus* de sua ocorrência. Nesse sentido, é importante reter as palavras *legado*, *colaboração* e *parceria*, presentes nos depoimentos dos gestores — estadual e municipal (Entrevista 02 e Entrevista 03) — sobre as formas de relações estabelecidas pelo Governo Federal para com o Estado e os Municípios. Na verdade, por mais que o Município dispusesse de capacidade administrativa e financeira para desenvolver políticas municipais de segurança, estas somente ganharam capilaridade, força autorizativa, estrutura operacional e orçamento financeiro na medida em que houve uma convergência entre governos parceiros — União, Estados e Municípios — e programas que propiciassem em alta escala ações voltadas à descentralização da política de segurança pública.

Este processo introduziu mudanças significativas nas práticas pretéritas de tratamento da política de segurança pública. Desse modo, o município que até

os anos de 1990, quase não atuava nesta área, adquiriu, pressionado pelas forças das condições adversas, novas responsabilidades nesse campo de ação. Por mais que o município deva ser o protagonista, pois é nas cidades que ocorrem os fenômenos sociais de violência e criminalidade, por isso são os atores locais (tanto do poder público local, quanto da sociedade civil) que podem ter o diagnóstico preciso dos problemas para buscar soluções. Porém, ele não pode ser entendido como o exclusivo ator da mudança.

Em uma Federação, como a brasileira, em que os recursos estão concentrados na União e nos Estados Federados, mas que, no entanto, foram descentralizadas competências e atribuições para os Municípios, sem a devida repartição igualitária do orçamento total, o ente municipal acaba atado sem condições de exercer as competências transferidas. Neste cenário, as iniciativas desenvolvidas nos mandatos presidenciais de FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) na área da Segurança Pública iniciaram um processo de descentralização de atribuições e competências para os Municípios, porém essas iniciativas esbarram no grave entrave de nosso pacto federativo, relativo ao financiamento das políticas públicas. A análise aqui realizada sobre o caso da política de Segurança Pública, tendo como referente empírico o município de Vitória, capital do estado do Espírito Santo, corroborou as análises realizadas sobre as distorções do pacto federativo brasileiro presente na literatura sobre o tema, em grandes linhas revista no Capítulo 1 desta dissertação. Nesse sentido, os Planos Nacionais para a área de segurança pública reafirmam os estudos de Arretche (2000; 2009), sobre o federalismo brasileiro. Estes destacam a presença de períodos de descentralização e recentralização, em que o cajado do poder fiscal permanece concentrado nas mãos da União.

Considerações Finais

O objetivo desta dissertação foi buscar respostas para questões relativas às relações entre poder público municipal, política de segurança pública e relações intergovernamentais no contexto contemporâneo do federalismo brasileiro. Tendo como objeto as políticas desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Vitória, considerando seu protagonismo a nível nacional nesta área, dado que a partir de 1996, ela inseriu a política de Segurança Pública na sua agenda política, move-se no sentido de verificar como se efetuaram aquelas relações.

Os principais questionamentos da dissertação foram estabelecidos nos seguintes termos: quais os fatores políticos e institucionais que conduziria os municípios, em especial o município de Vitória, a incluírem em suas agendas governamentais a política de segurança pública? Por outro lado, considerando as características do sistema federativo brasileiro, em especial as questões relativas à cooperação intergovernamental, de que forma se manifestam as relações entre municípios, estados federados e união quando o município assume o protagonismo na execução de políticas de prevenção e controle da violência?

Como hipótese preliminar à primeira questão, defendi que o cenário de recorrentes crises de governo no estado do Espírito Santo, na última década do século 20, crise nas instituições públicas estaduais, em especial no período de 1998-2002 (ZORZAL E SILVA, 2004, 2010), ao lado dos altos índices de violência urbana ostentado pela cidade de Vitória no ranking nacional, colocando-a como terceira cidade mais violenta do País, neste mesmo período (ADORNO, 2003); conduziria o município de Vitória a incluir a questão da segurança pública em sua agenda de governo.

No que concerne às relações intergovernamentais nossa hipótese pode ser assim descrita: diante do aumento alarmante dos índices de criminalidade no País, o Governo Federal, na década de 1990, foi pressionado a criar mecanismos institucionais de incentivo à cooperação entre os entes federativos. Desse modo, em 1995 foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG) do Ministério da Justiça (MJ), transformada, em setembro de 1997, na atual Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). A criação dessa secretaria se destinou a articular iniciativas relacionadas à área da Segurança Pública, possibilitando o incremento da cooperação intergovernamental (COSTA & GROSSI, 2007, p.12). Consideramos, por conseguinte, que foi neste novo contexto institucional que os municípios encontraram espaço para atuarem no âmbito da segurança pública.

Para buscar respostas às hipóteses colocadas, a leitura atenta dos autores que tratam do federalismo brasileiro no contexto pós CF-88 foi de fundamental importância. Em geral, essa literatura chama atenção para o fato de que os

municípios, a partir dos anos de 1990, encontram-se em um cenário muito distinto daquele que se configurava nos anos pretéritos. Na verdade, os autores enfatizam as características do novo cenário social das cidades que emerge neste contexto. O aumento da violência e criminalidade urbana comparece como uma forte variável a exigir do poder público municipal ações voltadas ao seu controle. Por isso, os municípios se veem diante do dilema: agir ou não agir; considerando que do ponto de vista constitucional a área de segurança pública não está entre aquelas de sua competência.

A reforma constitucional realizada pela CF-88 possibilitou grandes mudanças para o sistema político brasileiro, entre elas destaca-se a redemocratização tão desejada, mas do ponto de vista do sistema federativo, o poder conferido aos Municípios foi uma novidade peculiar. Na nova Constituição os Municípios passaram a serem considerados entes federativos autônomos, ao lado dos Estados-membros e da União. Significa dizer que aos municípios é conferido os seguintes poderes: a) autonomia política – eleição de seus governantes e legisladores; b) autonomia normativa – constituição própria, lei orgânica e códigos específicos; c) autonomia administrativa – criação de espaços institucionais e de políticas públicas; e d) autonomia financeira – o Prefeito é quem ordena as despesas, determina os investimentos e arrecada os impostos que lhe é de direito.

Com essas modificações legais ocorreu um processo de descentralização de atribuições e competências entre os entes federados. Com isso, diversas áreas de políticas públicas foram redistribuídas entre a União, os Estados e os Municípios. Porém, a forma como essas mudanças foram efetuadas resultou num processo desordenado de descentralização. Tal fato gerou desequilíbrio entre as responsabilidades que os Municípios passaram a assumir e a correspondente redistribuição dos recursos financeiros para a execução das políticas que passaram para sua área de competência. Como resultante, o Município passou a ter liberdade política, normativa e gerencial, mas

permaneceu dependente da União e dos Estados no que concerne às questões relativas ao financiamento de suas atividades básicas.

Apesar de observar um acréscimo da participação dos Municípios na nova repartição tributária²⁹, apenas um pequeno número de cidades consegue de fato desenvolver políticas públicas com independência dos governos federal e estaduais.

O cenário socioeconômico brasileiro, no início dos anos 1990, era extremamente desafiador para os grandes centros urbanos. A sociedade havia herdado dos governos militares um país que promoveu desenvolvimento econômico com concentração de renda, de poder e da terra. Os impactos da industrialização acelerada, promovida a partir da década de 1970, evidenciaram-se de forma exacerbada em meados dos anos 1980, em razão dos processos de abertura política e de redemocratização da sociedade brasileira, que permitiu a emergência de amplos movimentos sociais contestatórios³⁰.

As capitais brasileiras principais alvos dos projetos industriais, passaram a ser atrativo de oportunidades para moradores das áreas rurais decadentes com a baixa da agricultura, criando fluxos migratórios intensos. É neste cenário de múltiplos problemas econômicos, sociais, políticos e de infraestrutura urbana, este último decorrente, sobretudo do rápido crescimento desordenado das cidades, em especial das capitais, pólos atrativos dos intensos fluxos migratórios verificados nos anos de 1970 e de 1980, que os Municípios adquirem maior autonomia decisória. É também, neste contexto que as grandes cidades apresentam uma escala crescente de índices de violência urbana, particularmente no que se refere aos crimes contra a vida humana, o homicídio.

A cidade de Vitória não fugiu à regra geral. Ela também foi tributária das grandes transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas nas décadas

²⁹ A participação dos municípios que, em 1980, era de 9% elevou-se para 16% em 1993, enquanto que para os Estados essa participação elevou-se de 22% para 26%, respectivamente (AFONSO, 1995, p. 63).

³⁰ Sobre o processo de democratização da sociedade brasileira, ver, entre outros: STEPAN (Org.). 1988; MOISÉS & ALBUQUERQUE (Org.s). 1989; sobre os movimentos sociais desse período, ver, entre outros: DOIMO, 1984, 1989, 1995; DAGNINO, 1994, 2000, 2002; ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000.

pretéritas. Porém, ao contrário das demais, ela passou a ostentar índices de violência urbana superiores a maioria das demais cidades núcleos de regiões metropolitanas, a partir do final dos anos de 1980.

Como demonstramos no capítulo 03, o processo de constituição econômica, social e urbana da cidade de Vitória no período entre 1960-1980 foi extremamente peculiar. Na verdade, a partir da década de 60 o processo de ocupação do território da Grande Vitória tornou-se mais rápido e violento. Com a erradicação da cafeicultura, 200 mil pessoas deixaram o interior do Estado, das quais, aproximadamente 120 mil migraram para a Grande Vitória, e 80 mil para outras unidades da federação, verificando-se um crescimento demográfico da Grande Vitória da ordem de 6,9% a.a., um dos maiores verificados no Brasil, na década.

O referido fluxo migratório campo-cidade intensificou-se nos anos seguintes – décadas de 1970 e 1980 – gerando uma grande concentração populacional em Vitória e no seu entorno. O planejamento urbano e as políticas sociais não deram conta da grande demanda gerada pelo novo contingente populacional que passou a residir na RMGV. Grande parte desse contingente, constituído por trabalhadores não-qualificados, vai ter dificuldades para encontrar inserção no mercado formal de trabalho. Por isso, sobreviverão a partir do mercado informal de trabalho, constituindo uma grande massa de famílias de baixa renda, muitas delas situando-se abaixo da denominada linha de pobreza ou de indigência³¹.

Essa massa de famílias migrantes não terá alternativas dignas na cidade capitalista, que cresce aceleradamente, sob os influxos dos processos de globalização que passaram a impactar de forma contundente e peculiar a cidade de Vitória e seu entorno a partir dos anos de 1970³². Processo este que tem sua gênese nas estratégias de expansão da *holding* semi-estatal — Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) — como principal protagonista na

³¹ Não há consenso sobre qual critério deve ser adotado como linha de pobreza. O critério mais aceito, atualmente é o do Banco Mundial, que, em seu *Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990*, considerou como linha de pobreza mundial o nível de menos de 1 (um) dólar por dia. O Banco utiliza em seus relatórios o seguinte indicador: faixa de US\$ 1 dólar por dia por pessoa como linha de indigência, e de US\$ 2 dólares por dia por pessoa, como linha de pobreza. Para uma discussão sobre o tema ver, entre outros: CRESPO & GUROVITZ, 2002.

³² Sobre as mudanças urbanas ocorridas em Vitória ver, entre outros, CAMPOS Jr. 2002; CALIMAN, 2002; COELHO, 2005.

articulação dos fluxos de grandes investimentos estrangeiros diretos, que passariam a ser realizados no complexo mino-siderúrgico, portuário, logístico e de celulose, localizados no entorno da cidade de Vitória³³. Como resultante, a pequena cidade de Vitória, com 83.351 mil habitantes, em 1960, cresceu rapidamente, passando a ter 292.304 mil habitantes, em 2000; enquanto que os municípios vizinhos, que compõem atualmente sua região metropolitana passaram de 209.172 mil, em 1960, para 1.425.587 mil habitantes em 2000. Os dados da tabela 14, a seguir, evidenciam a proporção desse crescimento populacional.

**Tabela 14 – População: Vitória e RMV e Espírito Santo.
Anos de 1960 e 2000**

Local	1960	% Total ES	2000	% Total ES
Vitória	83.351	7%	292.304	9%
RMV	209.172	18%	1.425.587	46%
ES	1.169.553	100%	3.097.232	100%

Fonte: Tabela 02 - Participação da Grande Vitória na evolução populacional do Espírito Santo: 1940– 2000

Dadas as condições excludentes em que essas transformações ocorreram nestes 40 anos, sendo que nos primeiros 20 anos, sob condições de regime autoritário, comandado pelos militares, cujo lema era “crescer para depois dividir os benefícios da riqueza produzida”; os 10 subseqüentes sob crises múltiplas – políticas, econômicas, sociais, etc. – e os 10 restantes sob os auspícios das reformas de corte liberal do Estado brasileiro, o que implicou em redução dos gastos do governo em políticas públicas sociais, é possível imaginar o quadro de mazelas sociais e urbanas herdado pelos governantes dos municípios da RMV que assumiram o poder no limiar do século 21.

Neste contexto, já em 1986, a taxa de homicídios na cidade de Vitória era maior do que a média nacional; no ano de 2000, tanto a cidade de Vitória (entre as capitais), como a RMV (entre as regiões metropolitanas), ocupavam o incômodo 2º lugar no ranking nacional, na taxa de homicídios por 100 mil habitantes, configurando o problema da violência no estado do ES como uma séria questão social.

³³ Ver: ZORZAL E SILVA, 2004b.

Por outro lado, no âmbito político institucional um novo marco legal constituído a partir da CF-88, possibilitou um novo tempo para a atuação dos Municípios na execução das políticas sociais. Apesar das dificuldades colocadas por este mesmo marco legal, acima sublinhadas, há, em tempos de governabilidade democrática, espaços para negociações e articulações entre os gestores dos três níveis de governo, visando mudar os rumos da situação que se desenhava no plano social e urbano das cidades brasileiras no final do século findo. Como consequência, este novo contexto possibilitou a emergência do poder local, como um novo protagonista a atuar na formulação de uma agenda com vistas à prevenção e controle da violência e criminalidade no âmbito municipal.

Entretanto, em tempos de mudanças e inovações políticas, as resistências conservadoras sempre comparecem criando obstáculos e dificuldades, e de certo modo impondo cautela aos mais afoitos e apressados, o que acaba contribuindo para o aperfeiçoamento do processo, na medida em que impõe maior necessidade de diálogo e comunicação intersubjetiva entre os diversos atores da cena política. Como âncora para apoiar as resistências colocadas estava o próprio texto da CF-88, que no Art. 144, sobre a Segurança Pública, exclui o município dessa área de competências. Tal dispositivo, forneceu munção mais do que necessária para reforçar o discurso de usurpação do município de funções que não são suas.

Para aqueles que discordavam dessa visão, alegando que no contexto contemporâneo de exacerbação dos problemas de violência e criminalidade urbana, o município, por estar mais próximo do lócus em que ocorrem essas ações ilícitas e violentas, deveria sim ter papel protagonista, o desafio estava em romper as resistências dos aparatos estaduais. Estes últimos, buscando defender os espaços institucionais da área de segurança pública detidos pelos estados federados, disseminaram e fortaleceram no país a ideia/imagem, principalmente por meio da mídia eletrônica e impressa, de que o problema da violência deveria ser resolvido com maior policiamento ostensivo e punições mais rígidas, desconhecendo, de certa forma, a complexidade social e cultural do fenômeno da violência.

O embate entre estas perspectivas alimentou muitas controvérsias e disputas políticas entre qual caminho seguir na busca de melhores soluções para a problemática da violência e criminalidade urbana. No campo acadêmico as discussões forneciam munição para ambos os lados. Porém, a certa altura, no final do século 20, emergiu certo consenso entre os principais pesquisadores desse campo. Este se consubstanciou na ideia de que era preciso inovar e unir ações de políticas preventivas com ações de políticas de repressão qualificadas. Além disso, disseminaram a ideia de que todos os entes federados deveriam atuar em conjunto na busca de políticas para tratar deste problema. Neste processo se construiu um novo paradigma para o tratamento das questões relativas à segurança pública.

Assim é que, diante das pressões vindas de todos os lados da sociedade civil para a busca de soluções para os graves problemas de segurança pública, e sob os ventos das reformas que se introduzia no Estado brasileiro, de forma ainda que tímida, o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), deu início a ações inovadoras no campo da segurança pública. Subsequentemente, estas políticas foram fortalecidas no Governo Lula (2003-2010), com o estabelecimento de mecanismos de articulação federativa e de financiamento para os Estados e os Municípios.

Inicialmente foi criada a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública (SEPLANSEG), em 1995, transformada posteriormente, em 1997, na Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), cujo papel principal foi o de ser uma agência federal para fortalecer o relacionamento federativo na área. Ainda durante a gestão FHC, no ano 2000, foi desenvolvido o 1º Plano Nacional de Segurança Pública, que seria denominado de Plano de Integração e Acompanhamento dos Programas Sociais de Prevenção à Violência (PIAPS). Este plano constitui-se na primeira diretriz governamental que propôs a união entre prevenção e repressão qualificada. Para viabilizar as diretrizes do plano foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) ao mesmo tempo em que seria lançado o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos.

O Governo Lula, como vimos, deu continuidade as propostas do governo anterior com o fortalecimento destas políticas. Desse modo, no ano de 2004,

reorganizou o FNSP promovendo a ampliação dos financiamentos também para os Municípios. Em seguida, em 2005, lançou o segundo Plano Nacional de Segurança Pública, ao mesmo tempo em que promoveu a ampliação das atribuições da SENASP. Na sequência, dois anos depois, em 2007, lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), o qual constituiu-se em um marco, em termos de modelo de ação pública, por aliar o novo paradigma de enfrentamento a violência a um volume de recursos substancial para financiar políticas municipais e estaduais na área da Segurança.

A Segurança Pública na Agenda da Prefeitura de Vitória

A análise até aqui realizada nos permite concluir que as políticas municipais de segurança empreendidas pela Prefeitura de Vitória no período de 1996 a 2011 podem ser compreendidas em quatro momentos: a) a entrada da Segurança na Agenda da Prefeitura 1996; b) o processo decisório e os constrangimentos para o estabelecimento da segurança na institucionalidade municipal (1997-2002); c) o início da implementação das políticas de segurança sob nova conjuntura política (2003-2004); d) e o fortalecimento da estrutura administrativa e suas políticas (2005-2011)

O que foi feito, os limites e as brechas. A entrada da Segurança Pública na agenda municipal de Vitória deu-se com a elaboração do planejamento estratégico da cidade pelo Prefeito Paulo Hartung (1996): o Projeto Vitória do Futuro colocou a Segurança Pública como um desafio da cidade. Este plano tinha como foco principal elevar a qualidade de vida dos cidadãos a altos padrões. No entanto, a cidade de Vitória, apesar de possuir um IDH positivo, convivia com um dos maiores índices de homicídios do país.

Porém, como sublinhamos no capítulo 04, a formulação e implementação de uma política de segurança pública de fato ficaria a cargo de seu sucessor, tendo em vista que seu mandato estava terminando. Assim, eleito com o apoio do grupo político de Paulo Hartung, o Prefeito Luiz Paulo comandou o início das primeiras ações institucionais na área. No primeiro ano de seu mandato

criou a Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública (1997). Porém, apesar de sua disposição de iniciar as atividades de segurança pública, encontrará dificuldade de articulação junto ao Governo do Estado, que naquele período não tinha a política de segurança como prioridade, além de estar passando por sérias crises: de governo e financeira. Por isso, o Prefeito de Vitória concentrará suas ações nas atividades de auxílio aos órgãos de segurança pública do estado do ES. Com isso, apesar de o governo municipal autorizar a criação da Guarda Municipal de Vitória, em 1997, este órgão não terá viabilidade imediata. De fato, foi somente após a eleição de Paulo Hartung para o Governo estadual que emergiu um cenário político favorável que permitiu empreender esta ação política, a qual se materializou na estruturação e funcionamento da Guarda Municipal de Vitória. Com isso, nos dois últimos anos de seu mandato (2003-2004), sob os auspícios de um novo contexto sociopolítico, o Prefeito Luiz Paulo conseguiria implementar duas ações importantes na área da segurança pública: a Guarda Civil Municipal e o Centro Integrado de Cidadania.

O quarto período da política de Segurança Pública levada a efeito pela Prefeitura Municipal de Vitória (2005-2011) caracteriza-se pelo fortalecimento institucional dessa política. Tendo como Prefeito João Coser, em um cenário de relações federativas altamente cooperativas, a nível Estadual e Federal, a política de segurança pública ganhou novos contornos. Nesse sentido, já no ano de 2005, logo no início da gestão Coser, foi reestruturada a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Pública com o objetivo de ampliar espaços para a formulação e execução da política de segurança pública. Com essa medida foram criadas a Coordenadoria de Segurança Urbana e a Secretaria Municipal de Segurança Urbana – SEMSU. Por meio desse processo a Guarda Civil Municipal foi reestruturada passando a vincular-se a Secretaria Municipal de Segurança Urbana.

É importante registrar que a partir da criação da SEMSU a política municipal de segurança passou a estar centralizada em uma agência exclusiva para a área. Posteriormente, no ano de 2011, sob nova reforma administrativa a SEMSU ficará responsável exclusivamente pelas atividades da Guarda Municipal, sendo que as demais atividades como os Núcleos de Prevenção à Violência e

o Núcleo de Pesquisa e Observatório da Violência foram transferidos para a Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos, criada naquele ano.

Relações federativas mais cooperativas do que competitivas

No que concerne às relações federativas, as análises efetuadas ao longo dessa dissertação, nos permite estabelecer algumas considerações à luz da literatura sobre essa temática. Em primeiro lugar, cabe observar que o alinhamento programático entre os entes federativos é de suma importância para garantir minimamente à implementação da política pública. Por mais que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso desde 1997-2000 estimulasse a formulação de políticas municipais de segurança pública, no caso sob enfoque elas só se tornaram possíveis a partir de 2003. Como se mostrou antes de 2003 havia uma grande instabilidade e crise financeira na cena política estadual, o que influenciou negativamente a formulação e o financiamento das políticas públicas estaduais.

O Governo Paulo Hartung (2003-2010), por sua vez, inaugurou um novo momento conjuntural na cena estadual. Investiu na mudança dos padrões pretéritos de modos de relacionamento político, ao mesmo tempo em que criou condições para obter credibilidade pública e estabilidade econômica. Com isso emergiu um cenário favorável a mudanças que acabou consubstanciando-se em práticas inovadoras nos municípios. No caso de Vitória, permitiu a criação da Guarda Municipal (2003) e seu aparelhamento para funcionamento imediato. Posteriormente, já no mandato de João Coser, possibilitou a realização de várias iniciativas em que a parceria do município, estado e união materializou-se na política de segurança pública levada a efeito pela Prefeitura de Vitória. Entretanto, vale sublinhar que apesar dos avanços cooperativos observados nas relações federativas, ainda existem muitos constrangimentos que limitam a cooperação. Entre eles destacamos dois desafios que comparecem neste âmbito: o primeiro consiste na necessidade de existência de convergência política entre os entes governamentais para que de fato haja resultado cooperativo. Desse ângulo, é importante frisar que as relações federativas devem ser republicanas e não partidárias. O segundo remete para as atribuições e competências dos entes federados na área da segurança pública.

Desse ponto de vista, é preciso eliminar as ambigüidades presente no texto constitucional. Significa dizer que é necessário uma reformulação que especifique o papel do município no pacto federativo estabelecido na Constituição Federal de 1988, no âmbito da segurança pública. Nos moldes atuais a atuação da Prefeitura fica refém do programa defendido pelo mandatário de plantão, podendo pendular ora para práticas preventivas e ora para práticas repressivas; comprometendo o legado das políticas e no âmbito das relações federativas assim como, ora podem cooperar, ora competir ou concorrer.

Enfim, essa dissertação ao buscar responder as hipóteses colocadas nos levou a identificar novas possibilidades de pesquisas, o que é muito positivo, pois indica que há um campo fecundo de questões a serem desvendadas. Entre as possibilidades uma se destaca, na medida em que se referem ao núcleo duro do edifício legal-institucional sob o qual se assentam as relações federativas. No caso estudado foi necessário que houvesse uma conjuntura favorável, marcada pela convergência programática dos três entes federados, para que se tornasse viável uma política de segurança pública de traço cooperativo entre eles. No entanto, nem sempre essa possibilidade conjuntural está presente. O que significa que é preciso definir e institucionalizar uma política de estado para segurança pública em moldes semelhantes aqueles definidos para a área da saúde.

Em síntese, no caso do município de Vitória a conjuntura jogou a favor, mas, será que todas as experiências municipais detiveram este mesmo contexto favorável ou existiram exceções? Para responder a estes questionamentos e outros é preciso realizar pesquisas comparativas nos municípios que iniciaram políticas de segurança pública a partir da década de 1990. Tais estudos podem nos dar pistas indicativas para obtermos respostas e avançarmos em conhecimentos no âmbito das relações federativas na área da segurança pública, no Brasil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista Sociologia Política, n. 24, p. 41-67, Curitiba, 2005.

_____. COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro.** Fundação: Konrad-Adenauer-Stiftung: São Paulo, 2ª edição, 1999.

ADORNO, S. **Exclusão socioeconômica e violência urbana.** Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 4, nº 8, p. 84-135jul/dez, 2002.

_____. **Lei e Ordem no segundo governo FHC.** Tempo Social: Revista de Sociologia da USP. v. 15, n.2, São Paulo, p. 103-140, nov. 2003.

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A. **A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível.** In: Cadernos Adenauer 4: Os municípios e as eleições de 2000. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, junho, p. 35-55, 2000.

AFONSO, J. R. R. **A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo.** In: AFFONSO, R. B. A.; BARROS, P. L. S. (orgs.). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, p. 315-328, 1995.

ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo e Políticas Sociais.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 28, ano 10, junho, p.88-108, 1995.

ALVES, I. **Por uma abordagem materialista da cultura: intersecções entre mídias e violência.** Rev. SINAIS - Vitória: CCHN, UFES, Edição n.02, v.1, p. 82-90, Outubro, 2007.

ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARRETCHE, M. **Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no. 2, pp. 377 a 423, 2009.

_____. **Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na federação brasileira.** Revista Sociologia Política, Curitiba, n. 24, p. 69-85, 2005.

_____. **Federalismo e Políticas Fiscais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** Rev. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo.** São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, Junho, 1999.

ATALIBA, G. **Município e Constituinte.** Revista de Direito Público. São Paulo, n. 76, out/dez, p. 193-6, 1985.

AZEVEDO, V. **Autonomia Municipal e a Proteção Local do Meio Ambiente na Constituição Brasileira de 1988**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Campos, ano VIII, n. 10, p. 595-624, 2007

BASTOS, C. R.; MARTINS, Y. G. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1o v. São Paulo: Saraiva. 2001.

BAUER, M. W.; GASKELL, G.; ALLUN, N. C. **Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento**. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Vozes, p. 17-27, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BEATO, C. F. **“Determinantes Da Criminalidade em Minas Gerais”**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.13, n.37: 74-89, 1998.

BECKER, Howard. S. **Sobre Metodologia**. In: _____. Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo: HUCITEC, p. 17-46, 1997.

BRONKHORST, B. V.; FAY, M. **Prevenção comunitária do crime e da violência em áreas urbanas da América Latina**. Um guia de recursos para municípios. The World Bank. Departamento of Finance, Private Sector and infrastructure Latin American region. Novembro: 2003.

CAMARGO, A. **Federalismo Cooperativo e o Princípio da Subsidiariedade**: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (orgs.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CARVALHO, M. **Cidade Global Anotações Críticas sobre um Conceito**. Rev. São Paulo Em Perspectiva, 14(4), p. 70-82, 2000.

CARVALHO, V. A.; SILVA, M. R. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. Rev. Katálise, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011.

CANO, I. **Políticas De Segurança Pública no Brasil: Tentativas de Modernização e Democratização versus a Guerra contra o crime**. Revista Internacional de Direitos Humanos: Sur, V. 3, N. 5, pp. 136-155, 2006.

COMPANS, R. **O Paradigma das Global Cíties nas Estratégias de Desenvolvimento Local**. Rev. Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, Maio/Nov., n. 1, maio, p. 91-114, 1999.

COSTA, V. *Federalismo*, In: AVELAR, L. & CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, p. 173-184, 2007.

COSTA, A.; GROSSI, Bruno C. **Relações intergovernamentais e Segurança Pública: uma análise do Fundo Nacional de Segurança Pública**. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 1, edição 1, 2007, p. 6-20.

COSTA, J. B. A. **A Ressignificação do Local: o imaginário político brasileiro pós-80**. Rev. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 113-118, 1996.

CERQUEIRA, Daniel. Entendendo o crime, teorias em disputa ou mosaico de explicações complementares? In: Zanotelli, Cláudio; RAIZER, Eugênia Célia; VALADÃO, Vânia de Aguiar. (organizadores). **Violência e Contemporaneidade – Dimensões das Pesquisas e Impactos Sociais**. Vitória: Grafita Gráfica, 2007.

CIDADANIA, I. **História do Instituto Cidadania**. Disponível em: <<http://www.icidadania.org/historia/>>. Acessado em 08 de Julho de 2011.

DALLARI, D. A. Parecer de 14 de janeiro de 2005. Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil.

DIAS NETO, T. **Em Busca de um Conceito de “Nova Prevenção”**. Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas. n. 03, v. 01, p. 01-15, 2006.

DRAIBE, S. **As políticas sociais e o neoliberalismo**. Revista USP: Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, n. 17, p.86-101, 1993.

FARAH, M. F. S. **Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil**. Organizações e Sociedade, Salvador, v. v.7, n. n.17, p. 59-86, 2000.

FIORI, J. L. **O Federalismo diante do Desafio da Globalização**. In: AFFONSO, R. B. A.; BARROS, P. L. S. (orgs.). A Federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, p. 19-38, 1995.

FOLHAVITÓRIA. Jornal eletrônico. **Aprovação do Governo Paulo Hartung chega a 81%, diz pesquisa Ibope/Findes**. Folha Vitória. Vitória, 28, agosto 2010. Política. Disponível em: < <http://www.folhavitoria.com.br/politica/noticia/2010/07/aprovacao-do-governo-paulo-hartung-chega-a-81-diz-pesquisa-ibopefindes.html>> Acessado em 20/01/2012.

GENELHU, D. A. G. **Contradições e perspectivas da federação brasileira**. Revista Jurídica da Presidência. Vol. 12, n. 97, 2010, p 127-152. ISSN: 1808-2708.

HABERMAS, J. **Problemas de Legitimación en el capitalismo tardío**, Buenos Aires: Amorrortu, 1980.

IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Ministério do Planejamento, Brasil. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acessado em 22 de Julho de 2011.

LIMA, R. K. **Cultura Jurídica, administração institucional de conflitos e Gestão da Segurança Pública: a apropriação particularizada dos espaços públicos no Brasil**. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). Metrôpoles. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; e Rio de Janeiro: FASE, p.317-324, 2004.

KUGELMAS, E. **A Evolução Recente do Regime Federativo no Brasil**. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (orgs.) Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

MARICATO, E. **Metrópole, Legislação e Desigualdade**. Rev. Estudos Avançados, n. 17, Ed.48, São Paulo: USP, 2003.

- _____. **Metrópole na periferia do capitalismo**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MATTOS, R. F. **Segregação sócio-espacial e violência urbana na região metropolitana da Grande Vitória**. Rev. Dimensões, vol. 25, p. 249-265, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal brasileiro**. 6.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MELO, M. A. **Crise Federativa, Guerra Fiscal e 'Hobbesianismo Municipal': efeitos perversos da descentralização?** **São Paulo em Perspectiva**, 10 (3), 1996.
- MESQUITA NETO, P. **A Polícia em face do aumento da criminalidade**. Boletim - Movimento do Ministério Público Democrático, São Paulo, v. 2, n. 6, p. 11-55, 2007.
- MINAYO, M. C. S. Entre vãos de água e passos de elefante: caminho de investigação na atualidade. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. (Orgs). **Caminhos do Pensamento: epistemologia e método**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002. p. 17-27.
- _____; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? In: **Cadernos de Saúde Pública**. v. 9. n. 3. Rio de Janeiro. Jul./set. 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 01 ago. 2009.
- MUNIZ, J. O. **Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - IUPERJ: Rio de Janeiro, 1999.
- NETTO, V. M.; KRAFTA, R. **Segregação e Dinâmica Urbana: Modelagem e Mensuração**. Rev. Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, Maio/Nov., n. 1, maio, p. 133-152, 1999.
- NEVES, G. H. *O município no Brasil. Marco de referência e principais desafios*. In. Cadernos Adenauer 4: **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, junho, 2000. p. 9-33.
- PALMIERI, Gustavo. **Segurança cidadã e polícia na democracia**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.
- PERALVA, A. **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- PERES, M. F. T.; SANTOS, P. C. Mortalidade por homicídios no Brasil na década de 90: o papel das armas de fogo. Rev. Saúde Pública, v. 1, n. 39, p. 58-66, 2005
- PETERSON, P. **The Price of Federalism**. New York: The Twentieth Century Fund, 1995.
- PINTO, G. J. **Planejamento Estratégico e City Marketing: a Nova Face das Cidades no Final do Século XX**. Rev. Caminhos de Geografia, v. 2, n. 3, p. 17-22, março, 2001.
- PRADO, S. **Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil**. São Paulo: Ebap/Konrad-Adenauer, 2001.
- RAMOS, S.; AMAR, P.; MUSUMECI, L.; PAIXÃO, M. **Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

REZENDE, F. **Conflitos Federativos e Reforma Tributária**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2006.

_____. **O Financiamento das Políticas Públicas: problemas atuais**. In: AFFONSO, R. B. A.; BARROS, P. L. S. (orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, p. 241-260, 1995.

RICARDO, C. M.; CARUSO, H. G. C. Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, Ano 1, Edição 1, p. 102 a 119, 2007.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. **Governar as metrópoles: dilemas da recentralização**. Cadernos Metrôpole n. 8, pp. 105-117, 2º sem. 2002.

SÁNCHEZ, F. **Políticas Urbanas em Renovação: uma Leitura Crítica dos Modelos Emergentes**. Rev. Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, Maio/Nov., n. 1, maio, p. 115-132, 1999.

SANTOS JR., O. A. **Democracia e Governo Local: dilemas da Reforma Municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2001.

_____. **Por um Novo Modelo de Planejamento das Cidades**. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR, 1995.

SAPORI, L. F. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SOARES, L. E. **Meu casaco de general**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, C. **Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados**. BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 65, p. 27-48, 2008.

_____. **Políticas Públicas: uma Revisão da Literatura**. Rev. Sociologias (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

_____. **Reinventando o Poder Local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização**. Rev. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

SENTO-SÉ, J. T. (Org.). **Prevenção da Violência — o papel das cidades**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2005.

SILVA, J. **Segurança Pública e Polícia – criminologia crítica aplicada**. Ed. Forense, RJ. 2003

TOBAR, F. **O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos**. Rev. Planejamento e Políticas Públicas, São Paulo, n. 5, junho, p. 31-51, 1991.

TONELLA, C. **Poder Local e Políticas Públicas: o papel dos conselhos dos gestores**. Maringá, PR: EDUEM, 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1987, p. 158-166.

VAINER, C. B. **Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao Plano Estratégico do Rio de Janeiro**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.B. e MARICATO, E. (orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes, 2000, p.105-119.

VALADAO, V. A. **A Guarda Municipal no Espírito Santo**: estudos de caso em Vitória e Cachoeiro de Itapemirim. In: MISSE, M.; BRETAS, M L. *As Guardas Municipais no Brasil: diagnóstico das transformações em curso*. Booklink / NECUV: Rio de Janeiro, 2010.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2011. Os Jovens do Brasil**. Brasília: Instituto Sangari / Ministério da Justiça / Governo Federal. 2011

_____. **Mapa da Violência 2010. Anatomia dos Homicídios no Brasil**. Brasília: Instituto Sangari. 2010.

WIEVIORKA, M. **O novo paradigma da violência**. Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, v. 9, n. 1, p. 5-41, 1997.

WERNER, E. **As Políticas Urbanas das Agências Multilaterais de Cooperação Internacional para Países em Desenvolvimento**. Rev. Espaço e Debates, São Paulo, ano XVI, n. 39, 1996.

ZORZAL E SILVA, M. **Trajetória Político-Institucional Recente do Espírito Santo**. In: Espírito Santo: Instituições, Desenvolvimento e Inclusão Social. Vitória, ES: IJSN, p. 5-42, 2010.

_____. **A Agenda de Reforma do Estado e seus reflexos no Espírito Santo**. Rev. Sinais: edição especial de lançamento, Vitória, v. 1, nº 01, pp. 112-122, 2007. Disponível em: <http://www.indiciarismo.net/revista/CMS/?download=01_07_marta.pdf>. Acessado em 25 de Julho de 2011.

_____. **Dilemas e Perplexidades do Modelo**. In: Vasconcellos, J. G. (Org.). *Memórias do Desenvolvimento*. Vitória: Multiplicidade, pp. 59-84, 2004.

ANEXOS

01 – Roteiro Utilizado para Entrevista

Pesquisa de Mestrado: **“Município e Segurança Pública no Brasil pós Constituição de 1988: o caso de Vitória-ES”**.

Aluno: Albeniz de Souza Junior

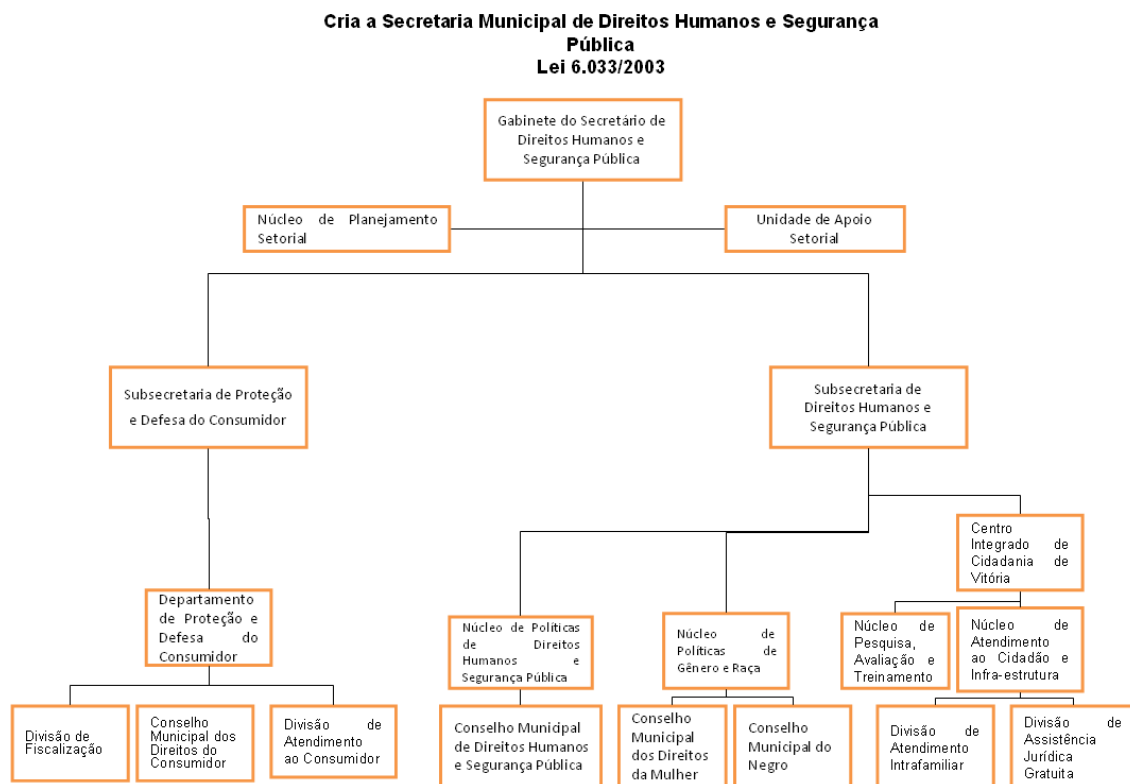
Público-Alvo: Ter sido ou estar ocupando o cargo de Gestor Público do Município de Vitória na área de Segurança.

Questões para entrevista semi-estruturada:

- 1) Os motivos os que levaram a cidade de Vitória a desenvolver políticas públicas de segurança?
- 2) Fatores cronológicos, os objetivos, estruturas criadas e ações realizadas?
- 3) Como o Município relacionou-se com a União e os Governos Estaduais?
- 4) Quais as formas de financiamento para as políticas públicas? Recursos próprios, estaduais ou federais?
- 5) Quais são os marcos legais que legitimam este serviço?
- 6) Ações de grupos de interesse municipal: Frente Nacional dos Prefeitos, Confederação Nacional dos Municípios?

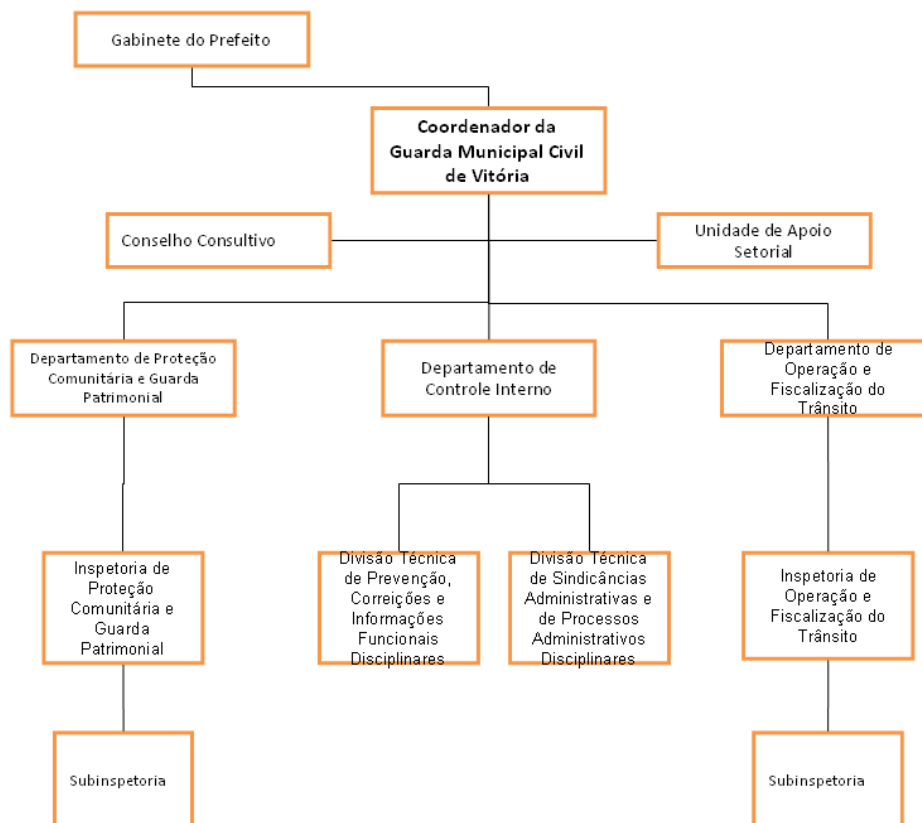
02. Organogramas

2.1 – Organograma – Lei 6.033 de 2003

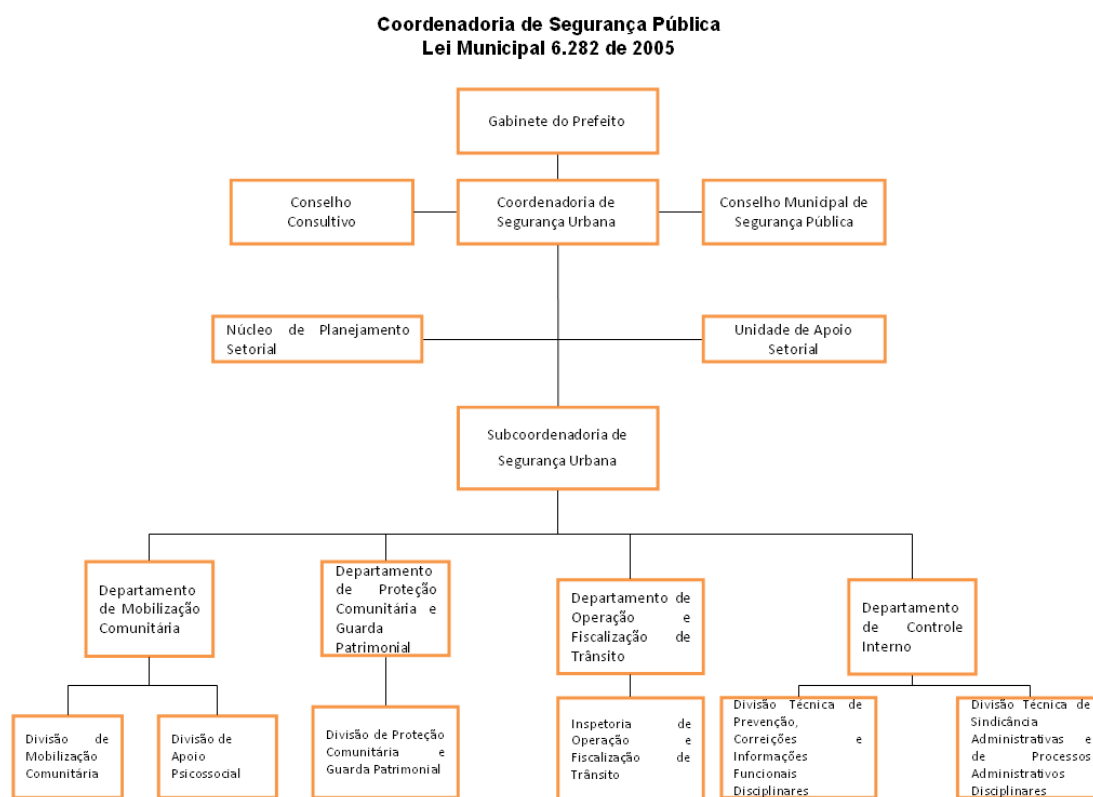


2.2 – Organograma – Guarda Municipal – Lei 6.033 de 2003

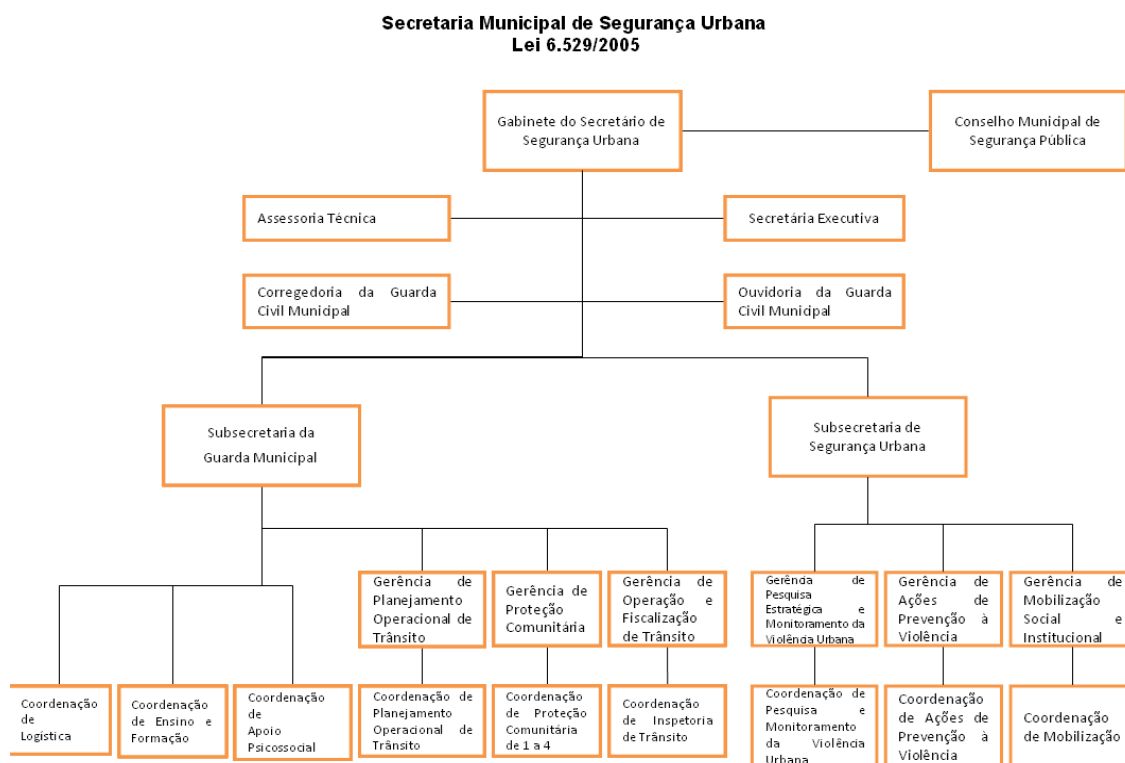
Lei 6.033/2003 – Cria a Guarda Civil Municipal de Vitória subordinada ao Gabinete do Prefeito



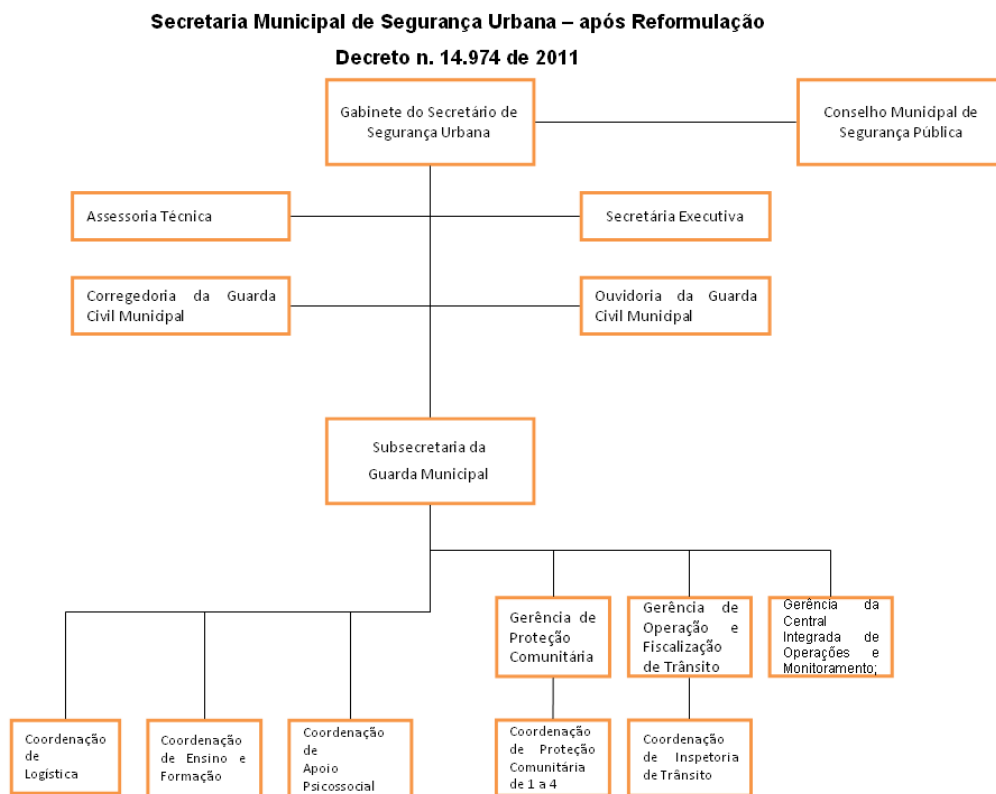
2.3 – Organograma – Coordenadoria de Segurança Pública – Lei Municipal 6.282 de 2005



2.4 – Organograma – Secretaria Municipal de Segurança Urbana – Lei Municipal 6.529 de 2005



2.5 – Organograma – Secretaria Municipal de Segurança – após Reformulação – Decreto 4.974 de 2011



3. Orçamentos

Tabela 11 - Investimento anual da PMV em Segurança Pública – 2001 a 2004
Prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas (2001-2004)

Ano	2001	2002	2003	2004
Investimento em Segurança (R\$)	789.000,00	4.836.818	3.912.014	4.662.498
Orçamento Total (R\$)	276.917.284,00	385.992.745	447.208.636	516.070.209
(%)	0,28	1,25	0,87	0,90

Tabela 12 – Investimento anual da PMV em Segurança Pública – 2005 a 2008
Prefeito João Coser (2005-2008)

Ano	2005	2006	2007	2008
Investimento em Segurança (R\$)	17.120.640,00	19.265.115,80	20.562.255,00	22.414.200,00
Orçamento Total (R\$)	655.761.835,00	794.875.120,08	967.994.913,00	1.180.839.718
(%)	2,61	2,42	2,12	1,89

Tabela 13 – Investimento anual da PMV em Segurança Pública – 2009 a 2011
Prefeito João Coser (2009-2011)

Ano	2009	2010	2011
Investimento em Segurança (R\$)	24.097.000,00	21.924.122,26	22.455.000,00
Orçamento Total (R\$)	1.287.765.530,00	1.399.356.339,00	1.573.891.486,00
(%)	1,87	1,56	1,42

Fonte: SEMFI, 2012